



3 1761 11648738 0



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116487380>



SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

CAI
SIR
-AS6

025

An Operational Audit of CSIS Activities

Annual Report
1996 - 1997

Canada

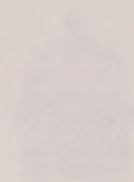


SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

An Operational Audit of CSIS Activities

Annual Report
1996 - 1997





An Operational Audit of CSIS Activities

Annual Report
1996-1997

Security Intelligence Review Committee
122 Bank Street
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Tel: (613) 990-8441

Fax: (613) 990-5230

Web Site: <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Collect Calls are accepted, and the switchboard is open
from 7:30 a.m. to 5:00 p.m. Eastern Standard Time

© Ministry of Supply and Services Canada 1997

Cat. No. JS71-1/1997

ISBN 0-662-63181-1

Canada

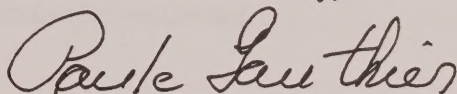
The Honourable Andy Scott, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

30 September 1997

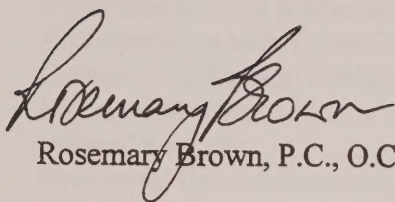
Dear Mr. Scott:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1996-97, for your submission to Parliament.

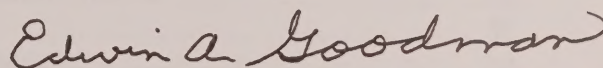
Yours sincerely,



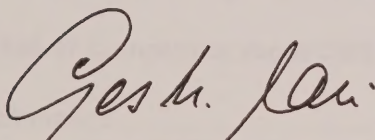
Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C.
Chair



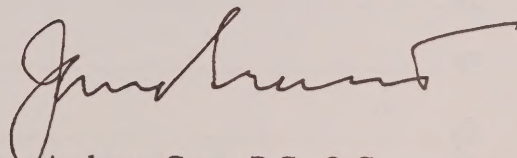
Rosemary Brown, P.C., O.C., O.B.C.



Edwin A. Goodman, P.C., O.C., Q.C.



George W. Vari, P.C., O.C., C.L.H.



James Andrews Grant, P.C., Q.C.

Table of Contents

Introduction	i
Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities	1
A. Areas of Special Interest for 1996-1997	1
Investigations of Emerging Threats	1
CSIS Liaison Program with Foreign Agencies	3
Management of Human Sources	10
Economic Espionage	11
A Homeland Conflict	13
B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada	17
The Targeting of Investigations	17
Obtaining and Implementing Federal Court Warrants	21
Audit of Sensitive Operations and Associated Ministerial Direction	23
The Surveillance of Groups and Persons	25
Interviews Within Particular Communities	26
C. Inside CSIS	28
Statistics on Operational Activities	28
CSIS Finances	30
CSIS Operational Branches	31
Arrangements with Other Departments and Governments	33
Collection of Foreign Intelligence	37
Management, Retention and Disposition of Files	38
Internal Security	39
Personnel Recruitment and Representation Within CSIS	40
Section 2: Investigation of Complaints	42
A. 1996-97 Complaints about CSIS Activities	42
Statistics	42
Findings on 1996-97 Complaints "with respect to any act or thing"	43
Findings on 1996-97 Security Clearance Complaints	44
Findings on 1996-97 Ministerial Reports	45
B. Security Screening Procedures Within the Government of Canada	46
CSIS' Role in Security Assessments	46
Statistics	48
Committee Findings	48

Section 3: CSIS Accountability Structure	52
A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms	52
Ministerial Direction	52
Changes in Service Operational Policies and Instructions to Officers	54
Disclosures of Information in the Public and in the National Interest	54
Governor in Council Regulations and Appointments	54
Annual Report of the Director of CSIS	55
Certificate of the Inspector General	56
Special Reports of the Inspector General	57
Unlawful Conduct	57
SIRC Consultations and Inquiries	58
B. Inside the Security Intelligence Review Committee	59
Accounting to Parliament	59
Staying in Touch with Canadians	59
Impact of Budget Changes	60
Personnel	61
APPENDIX A — GLOSSARY	62
APPENDIX B — SIRC REPORTS AND STUDIES SINCE 1984.....	63
APPENDIX C — LIST OF RECOMMENDATIONS	66
APPENDIX D — COMPLAINT CASE HISTORIES	67



Introduction

This year's Annual Report is presented in a new format and its contents are organized so as to be accessible and readable. To reflect these changes and to more precisely describe the subject of the Report, the title now includes the phrase "An operational audit of CSIS activities." The revised Annual Report is but one of the initiatives undertaken by the Security Intelligence Review Committee in its continuing effort to meet a core strategic objective: to be the most trusted and widely used independent source of information about CSIS activities.

The Committee has set up a Web site¹ that includes its annual reports as well as a wealth of other information and relevant documents. A list of the Committee's classified reports is also available, and there are cross references to books, monographs, articles, and other Web sites that we believe would be worthwhile reading for those interested in security intelligence matters. The Web site, since its inception in October 1996, has already received over eighty-five thousand visits.

A third focus of the Committee's efforts is the ongoing professional working relationship with the Parliamentary Sub-Committee on National Security. The Chair and Members of the Review Committee will continue to make every effort to provide the Sub-Committee with the information it seeks, and to answer MP's questions as fully and forthrightly as

possible within the constraints of national security and without jeopardizing the safety of Canadians.

Finally, the Committee will place renewed emphasis on the practice of meeting academic experts and other well-informed individuals in every region of the country. Their views and assessments help guide Members' decisions when making judgements about complaints cases, Ministerial reports, or the appropriateness of particular CSIS activities. Clearly, the threat environment evolves and the circumstances of Canadians change; an action or policy appropriate at one time may no longer be acceptable. Only by staying in close touch with public and expert opinion can the Committee hope to make judgements that are consonant with prevailing standards.

The *CSIS Act*, though not flawless, established a governance structure for security intelligence matters that is being emulated in many other countries. Our senior officials are invited to describe Canada's system to the emerging democracies in Central and Eastern Europe, and foreign delegations visit Canada and the Committee for the same purpose. However, it sometimes seems that our accountability structure is less well-regarded here at home than it is abroad. The Committee hopes to change this perception by demonstrating to Canadians that it is fulfilling the role set out for it in the *CSIS Act* transparently and with considerable effectiveness. The Committee welcomes com-

... a core strategic objective: to be the most trusted and widely used independent source of information about CSIS activities

ments on the format, utility, or any other aspect of its Annual Report or its Web site.

How SIRC's Annual Audit Report is Organized

Readers familiar with past SIRC annual reports will find all of the information presented in previous years. However, the material is presented in a new and, we believe, more functional format.

We have also attempted to make a clear differentiation between Committee comments, observations and recommendations bearing directly on our major task — reviewing CSIS and associated activities for a certain period of time — and the more general background material we are making available with the aim of assisting Canadians and other readers to understand the context in which security and intelligence work is carried on.

The latter category consists of shaded boxes set apart from the main text that address single topics the Committee believes will be of historical, background or technical interest to readers. Unlike the main body of the report, they do not reflect Committee opinion or conclusions as such and are intended to be strictly factual in nature.

In general, the report is organized to reflect the Committee's primary functions: first, to review CSIS intelligence activities, second, to investigate complaints about CSIS and associated matters, and third, to act in concert with other parts of the

governance system to protect Canada and Canadians from threats to security.

- **Section 1** presents the Committee's review and audit of what the Service does and how it does it. The sub-sections represent the different methods the Committee employs on an ongoing basis to make this assessment.
- **Section 2** deals with the Committee's role as a quasi-judicial tribunal with the power to investigate complaints of various kinds.
- **Section 3** brings together under a new heading — CSIS Accountability Structure — the Committee's review of the multiple administrative and legal mechanisms that hold the Service accountable to government, Parliament and the people of Canada.

The Review Committee will continue to make every effort to provide the Sub-Committee with the information it seeks



Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities

A. Areas of Special Interest for 1996-1997

Titled "Case Studies" in past reports, this part of the audit report presents the results of major research and analysis carried out by the Committee in the course of the year. As the new title implies, these inquiries are in addition to, and are intended to complement and reinforce, the other forms of audit research the Committee undertakes.

The Committee's selection of topics to be the subject of in-depth inquiry (this year there are five) is influenced by a number of factors including *inter alia*, shifts in the nature of the international threat environment, changes in technology, the need to monitor or follow up on past Committee recommendations, significant alterations in Government policy which the Committee believes could have implications for Service activities, changes in organizational structure or operational emphasis within the Service itself, and the interests of individual Committee Members.

This year, the subjects of the Committee's special interest are CSIS activities in the investigations of emerging threats, the Service's foreign liaison program, the means

by which the Service manages human sources, CSIS efforts in addressing economic espionage, and the Service's activities concerning a particular homeland conflict.

Investigations of Emerging Threats

Since the end of the Cold War, many states and intelligence services of former foes have undergone a major transition. We reviewed how CSIS investigated the new and emerging threats to Canada's national security posed by the intelligence agencies of these states.

The Service's investigations of these threats were launched at the beginning of the decade. CSIS obtained information from foreign intelligence agencies and interviewed Canadians with a knowledge of developments in the states concerned.

After several years of monitoring the situation, CSIS terminated most of the targeting authorizations against the foreign states, owing to the absence of evidence that they were conducting intelligence activities against Canada. The Service retained, however, a general authorization to cover new threats which might arise. We concluded that the CSIS investigations were entirely appropriate, given the rapidly changing political environment at the time.

Below, we present our conclusions about certain of CSIS activities in this area. In most of the investigations that we examined, the Service's actions were prudent.

We concluded that the CSIS investigations were entirely appropriate, given the rapidly changing political environment at the time

... foreign intelligence services were attempting to reactivate sources in Canada ...

In one case, however, we saw contradictory information about the seriousness of the threat and the Service's actions appeared to be excessive.

A foreign intelligence service investigation of note

In the case of one foreign state, CSIS conducted an extensive investigation. The Service believed that the foreign intelligence services continued to target ethnic Canadians at home and abroad. Furthermore, a foreign agency clandestinely collected information in Canada, some of which was economic, and attempted to sway Canadian government policies.

The Committee examined the Requests for Targeting Authority for this investigation.²

The Requests hypothesized that the new intelligence services were:

- establishing intelligence missions abroad, including Canada;
- continuing the predecessor agencies' practice of attempting to manipulate ethnic communities; and
- "...engaged in intelligence collection activities including the targeting of Canadians in Canada and abroad."

In addition, we examined the documentation that described how the new intelligence services were continuing the practices of their predecessors.

In our view, the evidence of these activities was equivocal. For example, we observed that CSIS

seemed to place a negative interpretation on one activity which taken in context seemed to us to be relatively benign. We found that the reports CSIS provided to consumers in other parts of the government suggested that most of the alleged intelligence activities were innocuous. Finally, we took note of the fact that an intelligence service allied to Canada decided not to pursue investigations of the foreign intelligence services in question.

The Committee did encounter some evidence that the foreign intelligence services were attempting to reactivate sources in Canada used by the previous regime. The Service's focus, however, was not so much on the current activities of the foreign services, but rather on their preparations for future intelligence activities.

Other emerging threat investigations of note

We noted several issues of concern in the other investigations that we reviewed:

- A CSIS official pressed a foreign diplomat posted in Canada for information although the diplomat, who was suspected of being a foreign intelligence asset, had clearly changed his mind about speaking with the Service. To the Committee, the officer's persistence was questionable in the circumstances.
- CSIS officers placed into the Service's computer banks extensive accounts about the internal politics of some states. The information was received by CSIS on an unsolicited basis.

2. For more information about targeting authority, see inset on page 17.

- CSIS investigators repeatedly questioned one target. To us, the questioning appeared confrontational and out of proportion to the threat he posed.
- The Service provided adverse information about a person to two Federal Government departments and to an allied intelligence agency. We noted that the Service described the target as a “witting agent” of a foreign intelligence service, a potentially damaging statement not substantiated by the documentary evidence we saw. In addition, the authority to investigate him was not properly approved; it did not take into account his immigration status, as required by policy. CSIS later rectified the error.

CSIS Liaison Program with Foreign Agencies

SIRC’s reviews of the Service’s foreign liaison activities were conducted pursuant to section 38(a)(iii) of the *CSIS Act*.³ We reviewed the foreign liaison program in general, and the exchanges of information with foreign agencies at nine posts abroad in particular. The audits focused on the accountability procedures and controls in place, and examined whether CSIS had placed restrictions on the dissemination of certain types of information to foreign agencies. We also inquired into CSIS relations with foreign agencies as carried out by its Security Liaison Officers (SLOs) as well as the SLOs’ relations with Canadian Federal officials.

The reviews had several objectives:

- to ascertain the status of several issues that repeatedly arose in past reviews;
- to ensure that there was no excessive or unnecessary use of powers by the Service;
- to review the effectiveness of the Service’s tracking systems for information exchanges; and
- to learn if there were systemic problems that impacted on the Service’s foreign liaison program that had not already been identified.

Methodology of the current review

The Service operates Security Liaison Officer (SLO) posts overseas responsible for liaising with police, security and intelligence agencies in a large number of countries. The authorities in the host countries concerned are aware of the Service’s officers presence and functions, a necessary pre-condition for inter-agency cooperation.

In fiscal years 1995-96 and 1996-97, SIRC undertook a series of reviews of the CSIS SLO posts abroad. We conducted these audits as a result of our review of the documentation from one post in 1994-95.⁴ That study sought to audit the exchanges of information with other agencies conducted through the post solely from the documents available at CSIS Headquarters. The findings prompted concern that the numerous problems we found might be systemic in nature. We then undertook to review additional SLO posts.

... The audits focused on the accountability procedures and controls in place

3. "...to review arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3) and 17(1) [mandating CSIS to enter into arrangements with foreign powers, agencies and international organizations] and to monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements."

4. SIRC *Annual Report* 1994-95, Chapter 4(ii), page 28.

The major focus of the reviews was to examine the documentation retained at CSIS Headquarters for nine SLO posts. On-site reviews at three of these posts were conducted to ascertain whether the material sampled at CSIS Headquarters from the same posts was representative of the information provided by the Service to foreign agencies. In addition, at CSIS Headquarters we examined the correspondence from six other posts. For purposes of comparison, we audited the information disclosures to foreign agencies for the same period of time.

To supplement this information, we interviewed Service staff at CSIS Headquarters and at selected posts, and we examined open information from other sources (human rights groups, for example). In addition, we conducted a special audit of “direct

exchanges” — information that CSIS provides to foreign agencies via telecommunications circuits — in order to determine if important information was bypassing the controls associated with the SLO posts.

Information exchanges with foreign agencies were examined with the following questions in mind:

- did they conform to the statutory guidelines for the retention, dissemination or receipt of the information?
- were they in conformity with the arrangements Canada entered into with the agency in question?
- was the information provided by CSIS to the foreign agency accurate and was the potential for damage to the person weighed against the importance of the investigation?

Background to the Service's Foreign Liaison Program

From the inception of CSIS in July 1984, until 1989, CSIS had a Foreign Liaison Branch. In 1990, the Service replaced the Branch with a new system for communicating with and coordinating the efforts of the SLOs. At the time, SIRC expressed its concern about the disbanding of the Foreign Liaison Branch. The Committee regretted the loss of what it described as “An intermediary... [that could] ‘blow the whistle’ on the inappropriate dissemination of information abroad.”⁵

In its place, CSIS created a new unit under a Coordinator, to provide administration and support services to the SLOs. The Coordinator reported to one CSIS executive member, while the SLOs reported directly to another. The Foreign Liaison Advisors reported to their respective operational branches, and were to monitor the correspondence exchanges and ensure that the SLOs were informed about new developments.

In a previous Annual Report,⁶ we expressed concern about the number of SLO posts CSIS was closing and were of the opinion that, “the foreign liaison program would benefit from more attention from the Service, not less, as seems to be the trend in terms of representation overseas.”

For a number of years, there were few changes to the Service's posts abroad, save for the post closings, but the mid-1990s saw a major reworking of the Service's foreign liaison strategy. Decisions to open as well as close selected Security Liaison Officer posts resulted, as did changes to the management structure of the foreign liaison program as a whole.

In 1994-95, the reporting relationships and responsibilities changed for both the unit and the SLOs, as a result of an internal management study. Most notably, the overall management of the program was once again centralized under the direction of a senior manager. We understand that in 1997, to a certain extent, history will repeat itself. The foreign liaison program will be raised to Branch level once again, an initiative the Committee will report on in our next Annual Report.

5. A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris), 12 January 1993.

6. SIRC 1993-94 Annual Report, page 26.

- were the control provisions, including recording methods, for the information provided by CSIS properly observed?

Results of the review: CSIS' organizational initiatives

In 1995, the first meeting of a new CSIS committee took place, the establishment of which arose from an internal CSIS program review. Chaired by the Chief of the foreign liaison program, the committee was established to serve as a coordinating and information sharing body between CSIS Headquarters' branches and the overseas posts. The purpose was also to provide strategic direction for the management of the Service's foreign liaison program. We believe the initiative is a positive one.

As well, the Committee regards the re-establishment of a Foreign Liaison Branch as a constructive decision. With the increasing interdependence of the global intelligence community, the liaison responsibilities of the foreign liaison program will also expand and a branch-level infrastructure will likely help the Service manage the increasing work load.

In previous SLO post reviews, we have commented on the adequacy of the Service's Procedures Manual for SLOs. In 1993, the Field and Liaison Unit at CSIS Headquarters published a Foreign Liaison Procedures Manual to replace an outdated manual. The new manual deals primarily with administrative matters and instructs SLOs to maintain a log of all incoming and outgoing correspondence on a specific form.

We noted that because of the relative isolation of the SLOs from CSIS Headquarters, the existence of a document containing basic procedures to assist them is more important than it would be for Canada-based CSIS staff. We observed that whereas in the 1980s, the Service provided the SLOs with a rather comprehensive body of instruction specifically for the posts, the "new" Procedures Manual is already out of date and contains only information on routine administrative procedures.

We recommend, therefore, that the Procedures Manual be brought up to date, and that it cover important post issues that are not addressed elsewhere.

The Service informed us that it concurs with the need to update the Procedures Manual on a priority basis.

In the course of the Committee's liaison post audits, we learned that the Chief of the foreign liaison program had conducted a management review of one SLO Post, and intended to conduct others where warranted. We regard this as a sensible initiative.

Results of the review: CSIS foreign communications tracking procedures

The Service's foreign liaison program must be able to respond to information demands from within the Service, as well as from domestic and foreign agencies. However, the Committee has in the past been critical of the Service about its unreliable system for

The Committee regards the re-establishment of a Foreign Liaison Branch as a constructive decision

The Committee has in the past been critical of the Service about its unreliable system for tracking the information it provides to foreign agencies

tracking the information it provides to foreign agencies. This problem, as well as others that arose due to communications deficiencies the Committee identified within the Service, were unresolved.

Logging and data tracking

In 1985, CSIS developed a form it said was intended “to assist SIRC in its duty under section 38(a)(iii) to ‘monitor the provision of information and intelligence pursuant to ... arrangements.’”

The written log that the Service implemented at that time was complicated and difficult to interpret, so in subsequent years, CSIS Headquarters sent out memoranda and telexes to help SLOs understand how to complete the form.

During the course of our SLO reviews, we repeatedly attempted to use the logs of information exchanges with foreign agencies created by SLO posts (and held at CSIS Headquarters). These attempts were thwarted by the difficulty in locating the documents at Headquarters referred to in the logs compiled at the posts. The only reliable way to find and examine the documents listed was to visit the SLO post itself.

In recent years, the Service introduced an electronic tracking system. SIRC staff have since attempted to check the data in the new system against the information in the logs so as to ensure that the audit samples were representative of the messages sent abroad. Our current audits establish conclusively that it is not possible to correlate the log and electronic tracking systems. In

commenting on these difficulties, the Service informed SIRC that “at least part of the problem is that the post logs contain more than just section 12 [intelligence] information. Cooperation and administration tasks are also recorded.”

Linked to this problem was a deficiency the Committee found in the Service’s system for reporting reliable statistics on the volume of information exchanges carried out by Security Liaison Officers.

Subsequently, and at the invitation of the Service, SIRC identified problems perceived to exist within the Service’s information recording and reporting system. Thus, beginning in late 1996, the Service implemented a new automated system for use at SLO Posts. The system is designed to streamline reporting procedures and address SIRC accountability requirements.

We appreciate the fact that the Committee’s input was requested and, at first glance, it appears that the Service has attempted to address our concerns in this area. Future audits will test the success of the new system.

Distinctions between exchanges of “open” and “classified” information

One of the recurring issues for SIRC in its review of CSIS information exchanges with foreign agencies, is the extent to which SLOs can provide open information to foreign agencies. We observed that the Service’s *Operational Policy Manual* makes no distinction between the treatment to be afforded open and classified information.

CSIS has made a distinction, however, between open information collected as part of a section 12 investigation, for example, and open information to which SLOs have access, but is not collected or retained as part of the “corporate record.”

For open information that is collected as part of an investigation, the Service’s position is that the same rules governing the disclosure of classified information to foreign agencies apply to open information collected and held on Service files under a section 12-mandated investigation. Open information which comes to the attention of SLOs via other means, however, such as newspapers, magazines, and the like, may be passed at the SLO’s discretion providing it meets the Service’s criteria for what is appropriate.

We were concerned about the impact of adverse open information that SLOs can release to foreign agencies. We noted one case where the provision of open information to a foreign agency triggered a foreign agency investigation.

The Committee has noted the efforts of the foreign liaison program to deal with our concerns regarding the provision of open information to foreign agencies. We consider it a positive move that the unit has attempted to achieve an understanding in this area.

We recommend, however, that when an SLO decides to disclose adverse open information about Canadians to a foreign agency, the

SLO be required to first consult with management at CSIS Headquarters.

Information exchanges not passing through SLO posts

Our reviews of “direct (telecommunications) exchanges” described the importance of direct links between the Service and several allies for Canadian security interests. For the period under review, we found that the SLOs were always notified when a direct exchange occurred; that all CSIS requests or responses were made under a valid authorization; and that the exchanges were captured in the Service’s electronic tracking system. We were satisfied with the Service’s use of the telecommunications links.

Results of the review: CSIS assessments of other agencies

Each year, SLOs provide CSIS Headquarters with assessments of the foreign agencies that cooperate with the Service for the purpose of aiding the operational branches to decide what should and should not be disseminated to these agencies. With the introduction of SLO ratings several years ago, SIRC had welcomed the Service’s initiative because it held out the prospect for better informing CSIS operational staff about the various factors that might influence decisions about such dissemination. Recent audits have given the Committee reason to reconsider its initial enthusiasm.

As noted above, the current series of SLO audits was prompted by an earlier SIRC evaluation where we saw that agency assessments were

We were concerned about the impact of adverse open information that SLOs can release to foreign agencies

Some SLO agency assessments did not contain information on human rights

of uneven quality and that the human rights situations in several countries were not adequately described. CSIS maintains that human rights considerations are taken into account.

For this latest series of reviews, we conducted an on-site audit at the same post that prompted the broader SLO review. We found that despite poor human rights situations and political instability generally in many of the countries in the region covered by the post – in addition to high levels of corruption in some cooperating agencies – these organizations continued to receive favourable SLO ratings.

Our survey of the foreign agency ratings procedures identified specific concerns:

Attributing the information source

The ratings are set by the SLOs on the basis of the information collected *en post*. The assessments represent the perceptions of the SLOs based upon their day-to-day dealings with the foreign agencies, what they read in the media and elsewhere, and information shared with SLOs by other staff at Canada's missions abroad.

It is the Committee's view that where the reliability ratings reflect the experience of other Government of Canada sources available to the SLO — Foreign Affairs or Immigration department staff, for example — and in the absence of sufficient information held by the SLO itself, agency assessments should attribute the ratings to the other parties.

Definitions of reliability

We believe the current operational definitions employed in the reliability

ratings system are ambiguous and thus open to a level of individual interpretation that reduces the system's effectiveness as an operational tool. With the emergence of the new democracies and with the expanding number of foreign arrangements, the need for a well-defined system of rating the reliability of the foreign agencies is essential.

We recommend that the Service revise, or at least better define, its system of evaluating the reliability of foreign agencies.

Agency assessments and human rights concerns

According to Ministerial Direction, CSIS must consider the human rights conditions in those countries with which it is considering sharing information. Our recent reviews have found, however, that some SLO agency assessments did not contain information on the human rights situations for countries where we would consider the discussion warranted.

Earlier SIRC audits in the current series indicated that references to human rights in assessments were only sporadic, notwithstanding the fact that human rights is an issue SLOs are obliged to comment on. In the aftermath of our earlier reports, agency assessments we saw did document the human rights situation in a number of countries, but there is room for improvement still. Current audits identified a number of assessments which failed to provide current information on recent important events and others that have not been updated for several years.

The Committee regards CSIS' agency assessment process as an opportunity that has yet to be fully exploited. We believe that this problem can be remedied by the Service, as evidenced by some of the most recent assessments.

Defining types of liaison

A principal Ministerial Direction to the Service sets out the various types and levels of liaison Canada has with foreign agencies. Cooperation with other agencies can range from routine immigration vetting all the way to personnel exchanges. In a number of SIRC studies conducted in the series examining foreign agency cooperation, we found that the decision as to which sort of activity falls under what liaison arrangement is subject to varying interpretation.

SIRC identified one exchange with a foreign agency which we considered to be inappropriate in light of existing Direction. CSIS had never asked the Solicitor General to approve this type of exchange with this particular foreign agency. CSIS did not agree with our interpretation, maintaining that the type of assistance rendered was in accordance with an existing, Minister-approved arrangement.

We also observed that the Service's definitions for the scope of arrangements appear in neither Ministerial Direction nor in CSIS policy documents. The Committee would like to see the Service provide clear definitions for the various exchange arrangements it manages.

On the policy front, a Ministerial Direction that pre-dates CSIS has outlived its usefulness in a number of areas. We hope that a new Ministerial Direction forthcoming will remove the ambiguity as regards the definitions of foreign arrangements.

Logging of oral directions and information exchanges

In two past reviews, we have noted that SLOs or staff at CSIS Headquarters sometimes failed to log certain kinds of oral exchanges, specifically conversations with persons in foreign agencies and important instructions relayed to the SLO by CSIS Headquarters personnel. We were also concerned about a statement to us by one SLO that there was no policy direction requiring that such oral exchanges be logged. The CSIS *Operational Policy Manual* clearly states otherwise. The Service notes that these incidents were isolated cases.

For the purpose of accountability, we believe that all meetings with foreign agencies where operational information is exchanged, whether orally or in writing, should be documented. All CSIS Headquarters personnel should document the instructions they provide to SLOs, regardless of the means of communication. The Committee is also of the view that Headquarters branches should remind staff of the existing requirement to document operational instructions conveyed orally to SLOs.

Our disagreement with CSIS in this area appears to focus on whether operational information has or has not been recorded. We have found some examples of where this was

The Committee would like to see the Service provide clear definitions for the various exchange arrangements it manages

unequivocally the case. We expect to find more in the future if the Service does not reiterate the existing policy to its employees in the ways suggested above.

Altering or transferring existing liaison arrangements

A long-standing Ministerial Direction requires CSIS to obtain the Minister's approval to establish a liaison arrangement or alter the scope of an existing one. However, SIRC found cases where the Service transferred agreements from one agency to another in the absence of Ministerial approval. CSIS had instead sought and obtained authorization from senior officials in the Ministry of the Solicitor General.

Where the transfer takes place because an agency undergoes a name change or has received expanded responsibilities, we do not object. Sometimes, however, the proposal is to transfer existing arrangements to a new agency with its own new mandate and personnel.

We believe that Ministerial approval, not just that of Ministry officials, is necessary to comply with the Direction when a liaison arrangement is to be transferred to another agency, regardless of whether the scope has changed.

Management of Human Sources

Human sources function at the direction of CSIS to collect and provide information to the Service. The rules which govern their management stem from Ministerial Direction and written CSIS policies. Following the events involving the Heritage Front in 1994, the Direction and the concomitant policies were amended. In the period following the dissemination of the new directions, the Committee wanted to see if the revisions to the rules had resolved the concerns we set out in our special report to the Solicitor General — *The Heritage Front Affair*.

CSIS Management of Human Sources and the Heritage Front Affair

In *The Heritage Front Affair*, the Committee wrote that a CSIS source was involved in a harassment campaign⁷ by white supremacists. The senior Service managers said that they had not been apprised of this activity, nor did they sanction it. The Committee concluded that CSIS policy and direction in the source management area was "seriously deficient."⁸ SIRC accepted that sources could not merely be passive. The Committee said, however, that CSIS officials "should regularly stand back from day-to-day transactions to assess the operation in its totality;" that is, they should draw up a "balance sheet" of the benefits and dangers of a particular operation. While the Committee did not "advocate detailed rules that would unduly limit CSIS," we did conclude the following:

We recommend, rather, Ministerial guidelines that require CSIS management to carefully weigh the benefits and the dangers of each human source operation on a regular basis; taking due account of the special circumstances of each case.⁹

On 1 August 1995, the Solicitor General issued a new Ministerial Direction to the Director of CSIS on human source use in response to the issues raised by the Committee in *The Heritage Front Affair*. The Ministerial Direction, and the subsequent policy changes expanded the controls on sources in three areas: *agent provocateur* activities, discreditable conduct activities, and activities touching upon sensitive institutions such as campuses, religious institutions or trade unions.

7. SIRC Report. *The Heritage Front Affair*, Report to the Solicitor General of Canada, Section 5, 9 December 1994, pp. 9-10.

8. *The Heritage Front Affair*, Section 13, p. 12.

9. *The Heritage Front Affair*, Section 13, p. 14.

We sought to examine all source operations that could influence targeted or non-targeted organizations or groups. We also sought out cases that involved *agent provocateurs* or disreputable conduct, and here we found no new ones. But we identified a number of cases where sources were involved with sensitive institutions; of these we audited several.

We concluded that the majority of the cases reviewed were in compliance with the revised Ministerial Direction and written policy. We believe that the operations were reasonable in terms of the intelligence they yielded: in a number of cases the potential for serious violence was very likely averted because of the information gained. Several operations involved considerable danger to the country had they not succeeded since the acquisition of weapons and explosives was at issue. In sum, SIRC believes the operations were justified and concludes that CSIS officials demonstrated adequate control over the actions of the sources.

We found problems in three cases:

The first operation involved a source who reported on a meeting that occurred in the course of collecting information about a target. CSIS managers told the source that they had no interest in the milieu where the meeting occurred, a context which involved legitimate dissent and protest. The Service's records, however, contain a detailed account of a meeting attended by the CSIS targets. Much of the reporting involved statements that stopped short of suggesting violence by persons who were not targets. In addition, the Service obtained informa-

tion about an imminent, non-violent demonstration, and subsequently disseminated the information to the police.

The second case involved a CSIS operation that, in the view of the Committee, posed a potential risk to a sensitive institution – namely, the free flow of ideas on a university campus. Intelligence suggested that there was a potential threat, and CSIS was of the opinion that the threat warranted the risk. The Service terminated the investigation.

The third case gave rise to questions concerning the origin of certain information CSIS collected. The source was a government official who in the normal course of work had access to sensitive personal information. The Service was interested in the source's knowledge about a particular community, not in information the source might have gained through work. CSIS managers did not, in our opinion, adequately document their instructions that the source was not to provide information acquired in this manner. When SIRC researchers came across information that appeared to come from the source's occupation, inquiries of the Service were made. We subsequently ascertained that the information was not improperly acquired.

SIRC will continue to monitor the Service's management of human sources.

Economic Espionage

At the time we last commented on CSIS' economic security effort in 1993, the program was new, and the state of knowledge about economic

We sought to examine all source operations that could influence targeted or non-targeted organizations or groups

espionage was limited. The program is now six years old and the Committee's review indicates that the main difficulty confronting the Service in this area is its own overly broad definition of what constitutes an economic threat.

The Service faces considerable obstacles to reasonably defining its role in dealing with economic threats to Canada. Economic espionage can target many sectors of Canada's economy, and the threats can emanate from foreign governments, agencies or individuals working on their behalf. It is often

very difficult to differentiate between the activities of private sector companies and those of governments.¹⁰ Nonetheless, a reassessment of the Service's definition of what constitutes an economic threat and how that definition is applied in its operations, is warranted.

What is an "economic threat"?

When we examined the Service's economic security investigations it was evident that CSIS' definition of economic security — which includes "information of economic significance" — transcends those

Background to CSIS Economic Security Program

The changing international threat environment of the post-Cold War world has pushed economics to the top of the national intelligence agendas of many countries, Canada not excluded. The Government of Canada has broadened its definition of national security to include the concept of "economic security" which CSIS defines as "the [set of] conditions necessary to sustain a competitive international position, provide productive employment, and contain inflation."

Reflecting these changes in the nature of the challenges to Canadian security, the Service initiated in June 1991 a comprehensive approach to two issues: "Economic Security" and the "Proliferation of Weapons of Mass Destruction." In order to coordinate the existing organizational sections within CSIS investigating these areas, the Service formed the Requirements Technology Transfer (RTT) Unit.

Economic Security and Proliferation Issues (ESPI) Unit

In October 1995, the Service restructured the RTT unit into what is now the Economic Security and Proliferation Issues (ESPI) Unit. ESPI's economic security mandate is to investigate "the clandestine acquisition or transfer, by foreign governments, of proprietary/classified technology and information valuable to Canada's economic interests."

Liaison/Awareness Program

One of ESPI's primary means of carrying out its responsibilities is through the Liaison/Awareness Program. Under this program, ESPI meets with members of the business, government, academic, and scientific sectors in order to raise their awareness about economic security. The Liaison/Awareness Program and the ESPI investigations relating to economic security are carried out under a targeting authority from the CSIS Target Approval and Review Committee (TARC).

Targeting Authority

The targeting authority sets out the criteria as to what can be investigated as an "incident of economic espionage" under the Service's mandate. An incident must involve: the participation of a foreign government, activities of a clandestine or deceptive nature, the potential acquisition of proprietary/classified information or technology, and be detrimental to Canada's economic security.

10. The Service notes that foreign states are not inclined to advertise their involvement in the clandestine procurement of economic intelligence. CSIS investigates to ascertain whether incidents are economic or industrial espionage, the latter being the responsibility of the private sector.

technological developments many people would regard as vital to Canada's economic security. Under the service's definition, such information can range from economic policy to supplier lists. In the cases we reviewed, we were hard put to see a strong link between a foreign government and the loss of certain types of economic information, such as client/supplier lists. The Service states that such a loss is considered economic espionage if a foreign state sponsored or facilitated the loss.

An analysis of the information gathered by the Service leads us to conclude that the Service collects and retains information not specifically linked to threats to the security of Canada. While the Service has developed adequate criteria to target particular incidents of economic espionage, we found that the Economic Security and Proliferation Issues (ESPI) unit investigated some incidents which did not appear to meet those criteria.

For example, ESPI investigated several incidents that, we believe, did not have a demonstrable link to a foreign government, including activities that were primarily of a criminal nature.¹¹

We also observed that CSIS sometimes collected information from briefings and presentations under the Liaison/Awareness program that was often administrative, and not specifically linked to threats to the security of Canada.

We recommend that administrative information collected from the Liaison/Awareness Program be retained in a non-section 12 data base.

We wish once again to reiterate the view we expressed in our 1993 review, that CSIS has a role to protect those areas of Canadian technology which bear directly upon national security, and about which it is necessary to advise the government. The Service should investigate only those activities that constitute "threats to the security of Canada" as set out in its mandate.

Intra-government cooperation

Since our most recent review of the economic espionage investigations revealed relatively little cooperation and coordination between CSIS and other government departments, a forthcoming SIRC study will look specifically at these issues. The investigation of economic espionage requires that the Service have access to, and make efforts to employ, both technical and business-related expertise.

A Homeland Conflict

The Committee reviewed the CSIS investigation of some persons in Canada who were associated with an internal armed conflict in an overseas country. The review covered the period from April 1994 through March 1996, and was a follow-up to a previous Committee review of similar activities in the period 1990 to 1992.¹² The CSIS investigation concentrated on the activities of a small number of people who supported the conflict

The Service faces considerable obstacles to reasonably defining its role in dealing with economic threats to Canada

11. The Service maintains that under section 2(b), it can conduct preliminary inquiries to corroborate a foreign intelligence lead on the possibility of criminality, before advising the police. We will judge these matters on a case by case basis.

12. SIRC *Annual Report 1992-1993*, page 22.

through a variety of activities on behalf of organizations that were parties to it.

The 1996 CSIS *Public Report* refers to activities that have been used to support terrorist actions, including fundraising, advocacy and information dissemination. These types of activities could, consequently, be of legitimate interest to the Service under section 2(c) of the *CSIS Act*.

Accordingly, our audit set out to determine whether the activities that CSIS investigated indeed represented a threat to the security of Canada, and whether the investigation complied with legislation, Ministerial Direction, and CSIS policy and procedures. We were also interested in whether the Service had followed up appropriately on concerns that we had expressed in the earlier review. To this end, we examined the Service's documents and, where appropriate, we sought clarification of questions arising from the document review.

Targeting decisions

After measuring requests from CSIS officers to senior management for targeting approval against the Service's established policies, and seeing whether the documents we examined substantiated the requests, we have determined that CSIS had sufficient grounds to conduct the investigation and employ the investigative methods authorized by senior management.

To receive targeting approval, CSIS policy calls for a complete and balanced description of the activities of the targets. SIRC researchers found that one of the requests could have been more complete and better balanced. For example, a request submission expressed concern about the possibility of violence occurring in Canada, but did not include information in the Service's files to the effect that a party to the insurrection at issue was unlikely to change its practice of confining terrorist activity to the homeland. The Service asserts that the inclusion of this information would not have altered the decision to approve the investigation.

CSIS' Role in Preventing Politically Motivated Violence

CSIS plays a pivotal role in Canada's defence against the possible threats posed by groups associated with politically motivated violence. The "threats to the security of Canada" which it is specifically charged to investigate include "activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state..." [section 2(c), *CSIS Act*]

In addition to informing the Government in general about the nature of security threats to Canada, CSIS' intelligence and advice is specifically directed at several government departments or agencies. The information can form the basis for immigration screening profiles used in processing immigrants. In specific cases, CSIS advice can play an instrumental role in determining the admissibility of an applicant, or in the denial of citizenship. Security intelligence may also serve as a basis for determining an individual's suitability to have access to classified information, as well as assisting the police in crime prevention and in criminal prosecutions.

Conduct of the investigation

Our review focused on a small number of persons who were targeted, human sources who reported on the targets under investigation, and other investigations conducted under the targeting authorizations. The individuals investigated were leading members of their respective organizations, and had been included in the earlier SIRC audit report. We agreed both with CSIS' decision to continue investigating the activities of these persons and with the means of investigation the Service employed.

Our researchers examined CSIS documentation to determine if the investigation was consistent with the authorization and see if the Service had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada.

The targeting authority for the investigation was directed at groups in Canada which operated in support of the principal organization conducting the armed insurgency in the homeland. Since there are smaller, less significant groups involved in the struggle who may also have adherents or supporters in Canada, CSIS found it necessary to investigate the possible supporters of one such group and did so under the investigative authority assigned to the principal organization.

While the Committee is in accord with the Service's decision to investigate the smaller group, we believe it should have been carried out under an authority separately obtained.

The Committee found one instance where we believe the Service had insufficient grounds to carry out

certain investigative measures against a person rumoured to be providing funds to an insurgent group in the homeland.

In a previous SIRC audit report, we expressed our concern about a CSIS investigator who appeared to use a community interview in order to inappropriately obtain personal information from the subject being interviewed. In the course of the current review, we found that the Service conducted interviews in several cities across Canada to learn more about the ethnic communities and to assess the extent and nature of a possible threat. These interviews were conducted appropriately.

We randomly selected a small number of human sources for review. We were interested in the relevance and reliability of the information provided by these sources with respect to the activities under investigation, whether the management of the sources was consistent with law and policy, and whether there were any unusual problems.

While we found that, in general, CSIS' investigation was in accordance with its operational policy, and the information it collected was necessary for the investigation, we identified one inappropriate action. A source reported on the activities of targets by attending a meeting on a campus without obtaining the prior approval of the Solicitor General as is set out in Ministerial Direction. CSIS has acknowledged this to be a compliance issue and is investigating.

CSIS had sufficient grounds to conduct the investigation and employ the investigative methods authorized by senior management

We found the exchanges with foreign agencies were consistent with the agreements in force

Liaison and exchanges of information with foreign agencies

In its 1993 report, the Committee drew attention to a case where CSIS inappropriately provided information to a foreign agency about the travel plans of a Canadian resident to a country with a poor human rights record. The most recent review shows no incidents that would raise similar concerns.

In all of the cases we reviewed, we found the exchanges with foreign agencies were consistent with the agreements in force.¹³

Quality of advice to government under section 12¹⁴

CSIS discloses the information it has collected to government clients in formal written reports and briefings. An issue for our review was whether these reports accurately reflected the information in the Service's files. We concluded that CSIS reports to Government on this investigation — while tending to be general in nature — were useful and timely.

Section 15 immigration security assessments¹⁵

The aim of this review was to assess the appropriateness of CSIS actions with respect to the powers it exercises under section 15 of the *CSIS Act* in connection with individuals from the same country whose conflict was the subject of the broader CSIS investigation.

SIRC wanted to ascertain whether the information in the briefs CSIS prepared on prospective immigrants was consistent with the information

in the Service's operational and screening files, whether the Service's recommendations were consistent with this information, and whether the assessments were prepared in accordance with the Service's operational policy. Five randomly selected security assessments prepared by CSIS were examined in depth.

The Committee was in accordance with the advice provided by CSIS in all of the assessments, and found a minor omission in one. It is evident that some information from a prospective immigrant/refugee's immigration screening interview was in fact entered into the section 12 data base. CSIS policy implies that the interviews of prospective immigrants are not to be used for other investigations. We believe that CSIS policy does not adequately address the collection of section 12 information during section 15 interviews. We have brought this issue to the Service's attention.

The Committee's general finding

The Committee has found that the Service's investigation in this matter was appropriate and that it was carried out in accordance with legislation, Ministerial Direction, and policy. We note also that following concerns expressed in SIRC's 1993 report, the Service adjusted its conduct of the investigation in a satisfactory manner.

13. For additional information on the CSIS Liaison Program with Foreign Agencies see page 3 of this report.

14. Section 12 of the *CSIS Act* mandates the Service to collect, analyse and retain information on threats to Canada and "report to and advise" the Government about what it has learned.

15. Under section 15 of the *CSIS Act*, the Service has the sole responsibility for security screening applicants for landed immigrant and refugee status.

B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

Every year the Committee audits the entire range of CSIS investigative activities — targeting, special operations, surveillance, warrants, and the use of community interviews — in a particular region of Canada. A comprehensive examination such as this provides insight into the various types of investigative tools the Service has at its disposal, and permits the Committee to assess how new Ministerial Direction and changes in CSIS policy are implemented by the operational sections of the Service.¹⁶

principal duty — security intelligence investigations authorized under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*.¹⁷ When examining any instance in which CSIS has embarked on an investigation, the Committee has three central concerns:

- did the Service have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada?
- was the level of the investigation proportionate to the seriousness and imminence of the threat?
- did the Service collect only the information that was strictly necessary to advise the government on the threat?

The Targeting of Investigations

The targeting section of the regional audit focuses on the Service's

Committee researchers also keep watch generally on the manner of the Service's adherence to its own internal policies, rules and directives.

Management of Targeting

Target Approval and Review Committee (TARC)

CSIS' capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies that rigorously control the procedures and techniques to be employed. The Target Approval and Review Committee (TARC) is the senior operational committee within CSIS charged with considering and approving applications by Service officers to launch investigations. TARC is chaired by the Director of CSIS and includes senior CSIS officers and representatives of the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General.

Levels of Investigation

There are three levels of investigation, with Level 3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level 2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level 1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Issue-Related Targeting

An issue-related targeting authority allows CSIS to investigate the activities of a person, group or organization that may on reasonable grounds be suspected of constituting a threat to the security of Canada, and are related to or emanate from that specific issue.

16. Since the 1995-96 audit of warrants was not completed in time for inclusion in the 1995-96 SIRC *Annual Report*, this audit report also presents the Committee's conclusions from last year's audit of CSIS warrant activities in a different region.

17. Section 2, paragraphs (a) to (d) define the threats to the security of Canada. Section 12 provides CSIS with the mandate for the collection, retention, analysis, and distribution of security intelligence.

Was the level of the investigation proportionate to the seriousness and imminence of the threat?

Methodology of the audit

In the region at issue, the Committee randomly selected ten investigations conducted by CSIS in the course of the 1995-96 fiscal year for study — five counter terrorism cases and five that were counter intelligence in nature. SIRC researchers reviewed all files and operational messages in the Service's electronic data base, and interviewed the CSIS officers who carried out the investigations as well as the managers who oversaw them.

Ten cases — the Committee's findings

Inappropriate targeting authority

The first case pertained to the clandestine activities of a foreign government in Canada. In the prescribed manner, Counter Intelligence Branch submitted a request to the Target Approval and Review Committee (TARC), to investigate the activities conducted or supported by a foreign state directed against Canada's economic interests. The Targeting Committee approved the Request for Targeting Authority (RTA) and the investigation began. It is the Committee's view, however, that the Service's RTA did not demonstrate a strong connection between the activities of the foreign government and potential acts of espionage against Canadian economic interests.

The Committee's analysis indicates that the RTA failed both to articulate the specifics of the economic interests it asserted were at risk or to connect the alleged activities with the particular foreign country. Appearing prominently in the request to TARC was the term "Canadian economic interests," yet the phrase was employed in a vague manner. While the targeting authorization provided the CSIS regional office with the mandate to investigate "foreign influenced activities," the examples of the activities that CSIS cited to support the request were not accompanied by evidence that these were clandestine or deceptive activities of the foreign government at issue. Nor was there an indication of a threat to any person.

The Committee has drawn the attention of CSIS officials to our conclusions on this case. CSIS asserts that sufficient and reasonable grounds existed to suspect that espionage activity had taken place in Canada.

"Issue-related" investigations

The second case pertained to an ongoing counter terrorism investigation. In January 1996, TARC renewed an earlier authorization and agreed to

Counter Intelligence and Counter Terrorism

The terms "counter terrorism" and "counter intelligence" reflect the Service's organizational structure wherein the main national security investigative functions are divided in two: the Counter Terrorism Branch addresses threats to the public safety of Canadians and national security caused by war, instability and civil strife abroad, as well as international terrorism. The Counter Intelligence Branch monitors threats to national security stemming directly from the espionage activities of other national governments' intelligence operations.

increase the intrusiveness of this particular issue-related investigation to Level 3. All CSIS regions were authorized to investigate the suspected threat of serious political violence associated with the issue.

While the Committee observed no problems with the conduct of the investigation *per se* — regional investigators collected only the information that was “strictly necessary,” and there was no evidence of extensive reporting on individuals who were not the subject of a specific targeting authority — we have serious reservations about the Targeting Committee’s decision to increase the investigation’s level of intrusiveness. Several CSIS regional assessments indicated that the threat was either low or non-existent, not in our view, sufficient justification to move from Level 2 to Level 3.

The Committee has also been made aware of reservations about issue-related investigations generally as expressed by the Inspector General of CSIS. In the studies supporting his 1995 Certificate, he wrote that he was concerned that issue-related investigations potentially involve entire communities and allow CSIS to collect and retain, as a part of the investigative record, a wide assortment of personal and other information on individuals

and groups that are not themselves CSIS investigative targets.

The Service responded to the Inspector General stating that these “investigations were only begun when the ‘reasonable grounds to suspect’ standard” had been satisfied. The Inspector General was not convinced that it was possible for the grounds to be clearly documented and specific enough to justify an investigation in such cases.

The Committee shares the Inspector General’s concerns that issue-related investigations can cover persons and groups who are not targets. For the case at issue, however, we found that the Service used its investigative powers with parsimony; regional investigators did not collect personal information on persons who were not subject to a specific targeting authority.

Ministerial approval for intra-government cooperation

Four of the ten audit investigations involved current or past Federal Government employees. In each case, the Committee concurs with the original decision to investigate, however, for three of the four we have concerns about the manner in which the investigation was conducted.

The Service used its investigative powers with parsimony

The Service’s RTA did not demonstrate a strong connection between the activities of the foreign government and potential acts of espionage

The Role of the Inspector General of CSIS

The Inspector General of CSIS is responsible to the Solicitor General and functions effectively as the Minister’s internal auditor for CSIS, reviewing the operational activities of the Service and monitoring compliance with its policies. Every year the Inspector General must submit to the Minister a “Certificate” stating “the extent to which [he or she] is satisfied,” with the activities of the Service as outlined in CSIS annual report to the Minister. The Security Intelligence Review Committee also receives a copy of the Inspector General’s Certificate.

CSIS has standard agreements with a number of Federal Government departments that define whether and how protected information can be released to the Service. These arrangements are authorized under section 17 of the *CSIS Act* and are approved by the Minister. In the first case at issue, the Service made several inquiries of the target's employer, a Federal Government agency with which CSIS has no such formal cooperation agreement.

CSIS investigators asked a senior official in the department to consult the person's security file and they interviewed the person's supervisor. We saw no evidence of Ministerial approval for contacts of this sort.

It is the Committee's view, however, that exchanges of information of the kind that occurred in this case constitute "cooperation" and so fall under the provisions of section 17. Furthermore, the Committee's interpretation of section 17 is that in the absence of a formal agreement, the Service still requires the Solicitor General's approval to "enter into an arrangement with or otherwise cooperate with" government agencies.

We believe that CSIS should obtain the Solicitor General's approval to exchange information with or otherwise cooperate with government departments and agencies with which it does not have formal arrangements.

Non-compliance with a formal cooperation arrangement

In another case involving Federal employees, CSIS investigators made

inquiries and conducted several interviews with the target's colleagues and supervisors at his place of work. Although the Service had signed an agreement with that Federal department to share information and intelligence, the CSIS investigators sought information from employees who were not designated in the agreement. One employee did not believe that he should provide the information to CSIS. Instead, he referred the Service to another, authorized employee. The meeting that ensued was not properly documented in the Service's files.

The Service maintains that a section 17 agreement does not preclude contact with other members of a government institution, in order to collect information pursuant to the conduct of a section 12 investigation.

Reasonable expectation of privacy and the Charter of Rights and Freedoms

In the third case, CSIS acquired a certain type of information from a government agency which regarded the information as the property of the agency. The agency in question believed, therefore, that it had the authority to give the information to the Service, and CSIS officers believed no additional procedures were required to fulfill the Service's obligations under the *CSIS Act*.

Given the nature of the information and the form in which it was kept, the case raises some serious issues for the Committee. These involve, *inter alia*, the reasonable expectation of privacy on the part of the target, whether CSIS should have filed a request for the information under the

The Service still requires the Solicitor General's approval to "enter into an arrangement with or otherwise cooperate with" government agencies

Privacy Act, and whether the manner of acquisition of the information could constitute an “unreasonable search” under section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

There is little precedent in law or in operational practice to assist the Committee to a swift finding on the matter. Following additional analysis of the information exchanged, the Committee is conducting further research into the case and its implications for CSIS policy in the future.

Allaying suspicions created by CSIS investigations

In respect of all the audited investigations of government employees, the Committee is concerned that the Service’s inquiries may have left the employers concerned with a negative impression about their employees.

As a necessary part of the investigation, CSIS alerts the employers to its security concerns, but does not as a matter of course notify them about its conclusions when the investigation is complete. It is highly likely, therefore, that employers are left with the impression that employees represent continuing threats to Canada’s security.

Consequently, the Committee recommends that unless there are specific operational considerations that preclude it, the Service should in future inform Federal departments concerned about the conclusions it has drawn about Federal employees investigated.

Four cases highlighted no additional problems

In the remaining four cases, we found that the Service had reasonable grounds to suspect threats to national security. The targeting levels of the investigations were proportionate to the seriousness and imminence of the threats. The Service collected only the information that was strictly necessary to advise the government about the threats.

Obtaining and Implementing Federal Court Warrants

Obtaining Warrants - Methodology of the Audit

In order to obtain a warrant, CSIS must present its case to the Court in the form of an affidavit. Every year, the Committee examines a number of affidavits with three questions in mind:¹⁸

- is the affidavit factually accurate according to the CSIS information used to substantiate the affidavit;
- is the case in the affidavit presented to the Court in its proper context; and
- are the facts and the circumstances fully, fairly and objectively expressed in the affidavit.

In order to satisfy ourselves that the affidavits are appropriate, we compare the facts presented to the information found in the Service’s files.

Committee findings, 1994-95 warrant affidavits

Incomplete affidavits

Two affidavits were examined. The first was an emergency request from

The Service’s inquiries may have left the employers concerned with a negative impression about their employees

¹⁸. Over the course of the last fiscal year, the Committee completed reviews of Federal Court warrants obtained by CSIS in two regions. The first review began late in 1995-96 for the period 1994-95 and we were unable to present our conclusions in that year’s annual report. The second warrant review took place in 1996-97, for activities in 1995-96, and covers the same region as the other audits in this chapter.

the regional office, and while we found the urgency of the warrant to have been justified, we believe the affidavit could have been prepared with greater care. For one of the persons targeted by the warrant, the affidavit overstated a fact. For another person targeted, the Service failed to include in the affidavit significant information of which it was aware which contradicted its own position on the person.

The second application sought a renewal of warrant powers against a long-standing CSIS target. The Committee noted a minor contradiction between the affidavit and the information in the Service's files. Had this contradictory information been included in the affidavit, the Court would have been more fully informed of all the relevant facts. In general, however, the affidavit was factually accurate and correctly defined the context of the investigation.

Inaccurate tracking of warrant preparation

The procedures by which CSIS tracks the preparation of warrant applications is also of interest to the Committee. Normally, warrant

applications are reviewed both within CSIS and the Ministry of the Solicitor General to ensure that the affidavits are operationally and legally correct. An independent legal counsel from the Department of Justice then serves as an objective final assessor of the affidavit and the facts supporting it, prior to submission to the Federal Court.

The preparation process is tracked in diary form, which in the case of one affidavit, seemed to indicate to the Committee that the independent legal counsel did not have sufficient time to review the extensive documentation supporting the application. The Service subsequently informed the Committee that while it was not recorded in the tracking system, the independent counsel had in fact received a time extension to allow him to conduct a proper review before the warrant was obtained.

Committee findings, 1995-96 warrant affidavits

Again the Committee examined two affidavits and supporting documents in depth. For one warrant, in the counter intelligence area, we found no errors or omissions, and no problems of balance in the presentation.

The Use of Warrants to Investigate Threats to National Security

If during a CSIS investigation a section 21 warrant is required to investigate threats to national security, the Service must seek approval from the Federal Court. CSIS Legal Counsel, with the assistance of Service analysts, prepares an affidavit in support of the warrant to present to the Court. The affidavit explains why warrant powers, such as telephone intercepts, are needed, and the document must also meet other statutory requirements. For example, under section 21(2)(b) of the *CSIS Act*, the Service must show that other investigative means have failed, or are "unlikely to succeed." The warrant granted on the basis of the affidavit lists the powers given to CSIS, who will be subject to them, and where they may be deployed. The warrants also contain any conditions imposed by the Court on the manner in which CSIS can carry out its investigation.

Discrepancies in an affidavit

However, with the second audited warrant — directed at counter terrorism targets — we found a number of discrepancies between the statements in the affidavit, and the documents in the “schedule of facts.” In several cases, the Service wrote that it had “established” certain associations or certain patterns of contact. The supporting documentation, however, was often equivocal, and in our view, the facts appeared to be weaker than the language suggested. In some cases, the schedule of facts contained documents that seemed to contradict the Service’s case.

In the view of the Committee, these discrepancies did not undermine the case for targeting the persons named in the affidavit; that is, the affidavit was fundamentally sound, and the security threat it addressed was serious. Most of the problems stemmed from documents that were omitted from the schedule of facts, and the discrepancies between the supporting documents and the affidavit.

After conducting further research, we concluded that this particular affidavit was an aberration, and not a trend. We believe, however, that CSIS should maintain a consistent high level of rigour in the process of compiling and reviewing facts and supporting documentation, employed in affidavits.

Warrant implementation – findings

The Committee reviewed the implementation of warrants against two CSIS targets and found the Service to

have complied conscientiously with the warrants’ terms and conditions.

Warrants for two new areas of inquiry

An additional focus of this year’s review of warrant implementation was an examination of the new challenges the Service faces in exercising powers granted by warrants. Federal Court warrants are now required for two new areas of inquiry, which have “reasonable expectation of privacy” implications which the Service has recognized.

The Committee has recommended that CSIS adopt clear policy about the requirement for a Federal Court warrant to collect information in these instances.

As this is a new area, the Committee intends at a later date to conduct an in-depth review of the impact on the Service’s requests for and execution of these warrants.

Audit of Sensitive Operations and Associated Ministerial Direction**Methodology of the audit**

The very nature of sensitive operations dictates that they are the subject of relatively frequent Ministerial Direction. In addition, policy for implementing sensitive operations is set out in some detail in the *CSIS Operational Policy Manual* and all requests for sensitive operations, depending on the level of sensitivity, require at a minimum, the approval of Service senior management.

We believe the affidavit could have been prepared with greater care

“Reasonable Expectation of Privacy” and Canadian Law

The phrase “reasonable expectation of privacy” encapsulates a vital principle of Canadian law with respect to when and under what conditions the State may intrude on the privacy of an individual. Managing security intelligence involves constant weighing of the balance between two imperatives—individual privacy and threats to Canada. In commenting for the Department of Justice on the Supreme Court of Canada’s *Charter of Human Rights and Freedoms* decisions in this area, Graham Garton, Q.C. wrote:

Respect for individual privacy is an essential component of what it means to be “free.” As a corollary, the infringement of this right undeniably impinges upon an individual’s “liberty” in our free and democratic society. It is apparent, however, that privacy can never be absolute. It must be balanced against legitimate societal needs. This Court has recognized that the essence of such a balancing process lies in assessing reasonable expectation of privacy and balancing that expectation against the necessity of interference from the State. Evidently, the greater the reasonable expectation of privacy and the more significant the deleterious effects flowing from its breach, the more compelling must be the State objective, and the salutary effects of that objective, in order to justify interference with this right: *R. v. O’Connor*, [1995], 4 S.C.R. 411.¹⁹

For the purposes of the audit, the Committee examined a set of randomly selected human source investigations. In addition, we reviewed all requests from the Service for Ministerial approval of and all requests to CSIS senior managers pertaining to operations involving “sensitive institutions” or any operations dealing with lawful advocacy, protest and dissent.

Committee findings

No attempt to influence sensitive institutions

In none of the operations involving sensitive institutions that we examined did CSIS attempt to influence or direct the activities of the organizations, and source management in this regard was in compliance with the most recent Ministerial Direction.²⁰ In most of the cases, the sources’ associations with the respective organizations were not at the behest of the Service.

Ambiguity in source direction

In one of the selected cases, the Committee found the Service’s officers seemed to be unnecessarily indecisive about whether to advise a source to report a crime the person had information about to the authorities. The source thus received an ambiguous message concerning the commission of criminal acts by others. The Committee believes that the Service should have clearly counselled the source to report the information to the appropriate authorities.

Senior management approvals for operations

Of note among the senior management approvals for operations the Committee examined were the following:

The Service approved a request for a source to participate in a demonstration that had the potential to become

19. Department of Justice, March 1997.

20. The management of human sources, their participation in an organization’s activities and the impact of new Ministerial Direction is examined by the Committee in detail at page 10 of this report.

violent. The source had little choice but to participate and the Service appropriately counselled him on how to avoid violent incidents.

Three approvals granted dealt with operations involving academic institutions; one of these raised a substantive issue.

Under Ministerial Direction — since revised— any use of a source on campus had to be approved by the Solicitor General. Under the procedure which obtained at the time, the Minister approved the use of a source on a particular campus.

The Service subsequently directed a second source to attend the same event under the initial approval. It is the Committee's view that the Service's action in this context was a clear contravention of the spirit of the 1984 Ministerial Direction²¹ on university campus investigations.

Retention of sensitive information on non-targets

Section 12 of the *CSIS Act* stipulates that information can be re-

tained by CSIS in regard to threats to the security of Canada only to the extent that it is "strictly necessary." The Committee found during its examination of one of the audit cases that the Service was holding information in a computerized data base that clearly did not fall into this category. The report at issue contained personal and sensitive information about a person who had never been a CSIS target nor the subject of an investigation, but instead had been interviewed as a potential source.

The Committee recommends that source recruitment assessments involving persons who are not targets not be retained as part of the Service's section 12 data base.

The Service informed us that it has taken corrective action.

The Surveillance of Groups and Persons

The Committee reviewed a sample of targets who were the subject of

In none of the operations involving sensitive institutions that we examined did CSIS attempt to influence or direct the activities of the organizations

Lawful Advocacy, Protest, Dissent and Sensitive Institutions

Sensitive operations invariably involve the use and direction of human sources, and while human sources can be the most cost-efficient form of intelligence collection, their use also entails the greatest risk in terms of impact on societal institutions, legitimate dissent, and individual privacy. The *CSIS Act* specifically prohibits the Service from investigating "lawful advocacy, protest or dissent" unless carried on in conjunction with threats to the security of Canada as defined in the *Act*. The Service is obligated to weigh with care the requirement for an investigation against its possible impact on the civil liberties of persons and sensitive institutions in Canada, including trade unions, the media, religious institutions and university campuses.

21. See "Ministerial Direction" page 52.

... the Committee was satisfied to see that CSIS regional employees made considerable efforts to understand the homelands conflicts. . .

surveillance coverage in fiscal year 1995-96. We examined the surveillance reports to determine whether the surveillance,

- conformed to the requirements and restrictions set out by the Target Approval and Review Committee (TARC);
- exceeded the "strictly necessary" provision of the *CSIS Act*, or otherwise unduly or unnecessarily infringed on a person's privacy; and
- complied with Ministerial Direction and the *CSIS Operational Policy Manual*.

Committee findings

Our review of selected cases indicates that the Service complied with all policies and procedures for carrying out surveillance operations and conducted them in an appropriate manner. There were no occasions where emergency requests for surveillance were made in the Region we audited.

Quality of surveillance with reduced resources

Surveillance is a resource-intensive activity. In the region we reviewed, the Committee did not find that the

selective tasking for surveillance and the Service's diminishing resources had a negative effect on the quality of surveillance operations.

Interviews Within Particular Communities

Since 1990, CSIS has employed community interviews regularly in order to learn more about potential threats to Canada's security from the spillover of overseas "homelands" conflicts into Canada. The interviews also serve to sensitize ethnic communities about the aims of the Service and its role in protecting the security of Canada and Canadians. In the region the Committee audited for this report, three programs to interview leaders of communities or interest groups were underway.

As in past audits of community interviews, the Committee's concern was to determine whether the interviews were conducted in a proper manner. Specifically, were they properly authorized; was the information collected and retained only that which was "strictly necessary"; and was the scope of the interview program appropriately defined.

CSIS and the Use of Surveillance

CSIS uses surveillance to learn about the behaviour patterns, associations, movements, and "trade-craft" of groups or persons targeted for investigation. As an investigative tool, surveillance is used to detect espionage, terrorism, or other threats to national security. Large amounts of personal information can be collected and retained in the course of surveillance operations. The Service's surveillance units use various techniques to gather information. In an emergency, surveillance can be used before a targeting authority has been obtained.

In general, the Committee was satisfied to see that CSIS regional employees made considerable efforts to understand the homelands conflicts figuring prominently in the current interview programs. As part of the preparatory work, the investigators reviewed background reports from other Government of Canada departments.

Findings of the Committee

Interview program I

The Service considers this community interview program to have been the most successful and the Committee concurs. To date, neither CSIS nor SIRC have received a single complaint relating to the interviews conducted.

The Committee saw no evidence that the Service collected inappropriate personal information about those persons interviewed. It retained only what was “strictly necessary” to advise the government. Investigators asked questions regarding the potential for violence or foreign influence in the ethnic community and the impact of Canada’s military role in the conflict.

The Service’s Regional office noted that there had been isolated incidents of inter-ethnic community harassment by what it termed “hot heads” during the period under review, but stressed that there was no trend to widespread or serious violence. With regards to foreign embassy interference, the Service observed none of consequence.

The Committee believes that as the overseas conflict winds down, we would expect to see the end of this

particular community interview program.

Interview program II

The second community interview program revealed an apolitical community which, while concerned about the unfolding events overseas, did not manifest a potential for violence in Canada. The Regional office noted that during the period of the interviews, a foreign mission in Canada tried to apply subtle influence on the community to refrain from political involvement in the home country.

The Committee noted that CSIS interviewed relatively few people and that the investigators appeared to be respectful of those they spoke to; we saw no evidence of the collection of inappropriate information.

The interview program was terminated after six months — a decision the Committee believes was valid considering the paucity of reasonable grounds to suspect a threat to national security arising from the ethnic community in Canada.

Interview program III

The Committee identified no difficulties with the few interviews conducted in this program, but did take issue with the fact that the investigation was set in motion in the first instance.

The targeting authorization referred to information from foreign services to the effect that overseas extremists might have taken root in Canada. This prompted CSIS to develop the community interview program. The

The Committee saw no evidence that the Service collected inappropriate personal information about those persons interviewed

The Committee did take issue with the fact that the investigation was set in motion in the first instance.

Committee saw no evidence in the documents to sustain that premise.

The Service has acknowledged that while it was unaware of any extremists or their supporters in Canada at the time, threats of violence from extremists overseas remained a concern, as did a potential indirect threat to Canadians living overseas. The Committee noted, however, that the content of interviews focused on what was happening in Canada, not on the events taking place abroad.

In any event, the investigation failed to corroborate the original information or to identify possible affiliates of extremist organizations in Canada. The Service subsequently elected to allow the investigation to conclude upon the expiry of the targeting authority and stated that it would monitor any future developments related to the threat via its other investigations.

Development of written policies for community interviews

The Committee is pleased to note that the Service acted on a previous SIRC recommendation and elaborated a policy which would compel investigators to inform interviewees that their cooperation is voluntary.

As in previous years, the Committee remains concerned about the ambiguity evident in the definition of what constitutes a community interview program. The correspondence that CSIS sent us to explain the issue was helpful, and we believe the Service should consider adding the information to its policy.

The Committee recommends that the definition of community interview programs be clearly set out in CSIS policy.

In a related policy matter which remains unresolved, the Committee recommended in its last audit that the Service update its *Operational Policy Manual* to include an existing memorandum on procedures for community interviews. We have seen no corporate policy revisions in this area to date.

C. Inside CSIS

The third part of this section dealing directly with what CSIS does and how it does it, consists of the Committee's comments and findings on how the Service manages its own affairs and its relations with other agencies of Government and other national governments.

Statistics on Operational Activities

By law, the Committee is obliged to compile and analyse statistics on the operational activities of the Service.

Annually, the Service provides the Committee with statistics in a number of areas: warrants, sensitive operations, finances, person-year usage and the like. We compare them against the data from previous years and question CSIS about any anomalies or new trends that we identify.

The Committee remains concerned about the ambiguity evident in the definition of what constitutes a community interview program

New classification system undermines Committee analysis

In 1996-97 we learned that the Service modified its statistical collection categories in the counter intelligence area. Under the old system, the categories were mainly geographically based, and as such were readily linked to identifiable targets. Under the new system, the statistics are subsumed under "themes" — economic espionage, political espionage, military espionage, foreign intelligence, proliferation, and foreign interference.

CSIS stated that the modifications were due, in part, to efforts to respond better to Cabinet Direction. However, the Committee found that many of the new definitions were unhelpfully vague and effectively undermined our ability to compile and analyse the necessary statistics.

For example, under the new system, a foreign intelligence service that uses a source to obtain information from an elected official might fall under "political espionage."

In addition, the new categories sever the statistical measures of investigations from readily identifiable targets, and because the titles are no longer standard, they make multi-year comparisons impossible.

The Committee, therefore, has asked CSIS to provide us with all of the statistical data by standard geographic, in addition to the new thematic, classifications.

Warrants and warrant statistics

Collecting and evaluating information on warrants is viewed by the Committee as an important task. Warrants are one of the most powerful and intrusive tools in the hands of any branch of the Government of Canada; for this reason alone their use bears continued scrutiny. In addition, the kinds of warrants granted and the nature of the targets listed provide insight into the entire breadth of CSIS investigative activities and are an important indicator of the Service's view of its priorities.

Table 1 compares the number of warrants over three fiscal years.

... many of the new definitions were unhelpfully vague and effectively undermined our ability to compile and analyse

Table 1
New and Renewed Warrants

	1994-95	1995-96	1996-97
New Warrants Granted	85	32	125
Warrants Renewed/Replaced	130	180	163
Total	215	212	288

**Foreign nationals
continue to
constitute the
majority
of persons subject
to warrant powers**

In 1996-97, the number of new warrants rose dramatically to 125, a substantial increase attributable to the restructuring of the warrants.²² The Service drew up affidavits requesting warrant powers in additional areas of investigation, resulting in the Federal Court granting a number of new warrants. In addition, Federal Court warrants are now required for new types of inquiry.

The number of persons affected by CSIS warrant powers has increased slightly because of the addition of the new areas of investigation. Foreign nationals continue to constitute the majority of persons subject to warrant powers.

Regulations

Under section 28 of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue regulations concerning how the Service may apply for warrants. In fiscal year 1996-97, no new regulations were issued.

Federal court warrant conditions

All warrants granted by the Federal Court contain conditions which the

Service must follow in their execution. In 1995-96, there were a number of revisions and additions to the conditions attached to CSIS warrants. The Federal Court made one amendment and added two restrictions on how the Service can execute warrants in one type of warrant, and narrowed the manner in which the Service is able to execute warrant powers in another. Finally, three new conditions were laid down by the Federal Court which served to restrict certain types of warrants.

As we noted in the section on warrant implementation, the Committee continues to monitor changes in warrants and the powers associated with them.

CSIS Finances

On an annual basis, the Service provides the Committee with basic information on CSIS funding, and over the course of the year, we also examine any funding problems that come to our attention.

Table 2 shows spending by CSIS over the last six years:

Table 2
Actual Expenditures (\$000)

	Personnel	Other Expenditures	Capital	Total
1992-93	124,926	72,591	27,833	225,350
1993-94	118,819	77,282	48,190	224,291
1994-95	115,579	71,715	18,381	205,675
1995-96	110,723	69,048	4,383	184,154
1996-97	100,153	65,287	0	165,440
1997-98 ²³	99,751	65,243	0	164,994

22. In our 1995-96 *Annual Report*, we pointed out that warrant statistics do not reflect how many persons are affected by warrant powers. One warrant can involve many people, while several warrants may not mean an increase in the number of people affected.

23. *Main Estimates, 1997-98*

“Other Expenditures” includes expenses under “Construction and Acquisition of Land, Buildings and Works”, and “Machinery and Equipment.” Significant amounts were expended to upgrade CSIS computers. In 1997-98, for the first time, CSIS will pay \$2.4 million to Public Works and Government Services Canada for grants to municipalities in lieu of the payment of property taxes. The amount was formerly paid out of the Department of Public Works budget.

CSIS has been subject to significant budgetary cutbacks. In the course of the year, the Committee asked for and received a special briefing on the effect of cutbacks on the ability of the Service to cope with rapid change.

CSIS Operational Branches

Counter Terrorism (CT) Branch

The Counter Terrorism Branch is one of the Service’s two main investigatory sections (the other being Counter Intelligence) and its role is to provide the Government of Canada with advice about emerging threats of serious violence that could affect the national security of Canada. The threat from international terrorism continues to be associated with what are termed “homeland” conflicts. As CSIS has pointed out, many of the world’s terrorist groups have a presence in Canada, where they engage in a variety of activities in support of terrorist movements.²⁴

Since our last annual report, there have been no significant changes to the Counter Terrorism program.

Although public security remains the Service’s main focus, the Branch has had to respond to government-wide fiscal restraint and budget reductions.

According to CSIS, proposals for restructuring the Branch were approved by the Service’s Executive in November 1996. The proposals were consistent with the ongoing effort to make the structure of the Branch more efficient and to ensure that the maximum number of resources are directly employed in addressing the terrorist threat to the security of Canada.

The modifications in structure and operations were implemented in May 1997; their impact on the Service will be examined by the Committee in future audits.

Threat assessments

Originating primarily within the CT branch, CSIS provides other departments and agencies in the Federal Government with information about potential threats to national security by issuing threat assessments. In 1996-97, the Service brought forth 540 threat assessments, down from 602 produced the previous year.

CSIS stated that it could not attribute the decline to any specific cause. The volume of threat assessments is contingent on a number of factors beyond the Service’s control: the number of foreign visitors whose presence in Canada is cause for warning; the volume of requests received from other government departments and agencies; and the number of threats identified during the year.

Many of the world’s terrorist groups have a presence in Canada, where they engage in a variety of activities in support of terrorist movements

24. CSIS 1996 Public Report.

CSIS provides other departments and agencies in the Federal Government with information about potential threats to national security by issuing threat assessments

Counter Intelligence (CI) Branch

Counter Intelligence Branch monitors threats to national security stemming from the espionage activities of other national governments' intelligence operations. By fiscal year 1996-97, the CI Branch was no longer investigating many former adversaries and intelligence services in what, since the end of the Cold War, have become emerging democratic states.

Instead, the Branch was pursuing a strategy of encouraging such agencies to act with more "transparency." That is, in its pursuit of liaison relationships with former and even current adversaries, the Branch has sought to find common ground for cooperation and information sharing.²⁵

In May 1996, Canadians learned about a Counter Intelligence Branch success: the arrest of the Lambert couple (Dmitry Olshevsky and Elena Olshevskaya). The Lamberts were trained "illegals" — spies who entered Canada illegally and assumed false Canadian identities.

During 1996-97, the number of intelligence officers in the Counter Intelligence Branch rose slightly. The Service states that the Branch is focusing its resources on the areas of transnational crime, economic security, and issues surrounding the proliferation of weapons.²⁶ Where formal agreements are in place, the Service has strengthened its liaison relationships with foreign agencies to share information in these areas.

Analysis and Production (RAP) Branch

The Service's research arm, the Analysis and Production Branch, underwent a major reorganization in 1996-97. The goals of the reorganization were two: to improve the coordination of intelligence production with the Privy Council Office's Intelligence Assessment Secretariat,²⁷ and enhance the intelligence support to the main consumers of its product inside the Service — the operational desks, the Executive, Security Liaison Officers, and the like.

The Analysis and Production Branch adopted a new structure with three divisions: one responsible for counter intelligence and foreign intelligence matters, a division that deals with counter terrorism matters, and a division to prepare documents such as the public annual report and the classified annual report to the Solicitor General.

The Branch received no additional resources with which to operate. The Strategic Analysis Unit was disbanded and its analysts integrated within the other units as "experts in residence." A new unit was established to deal with foreign intelligence.

The Branch states that it is seeking to play a more proactive role by improving its dialogue with consumers of foreign intelligence products and those who set the Government of Canada's foreign intelligence requirements. The Branch now employs a standardized format for its reports, with a shorter turnaround time for production.

25. The Service's Foreign Liaison program is the subject of a special report beginning on page 3.

26. The Service's efforts in regard to threats to Canada's economic security are subject of a special report at page 11.

27. The Intelligence Assessment Secretariat of the Privy Council Office (PCO) produces foreign intelligence assessments. It coordinates the interdepartmental activities and assessments of the Intelligence Assessment Committee, chaired by the Executive Director, whose membership is composed of senior officials from the departments and agencies most concerned with intelligence matters.

The Analysis and Production Branch has become more involved in “environmental scanning” activities. Using publicly available information, the Branch analyses foreign disputes to assess the potential of these conflicts to impact on Canadian interests.

Arrangements with Other Departments and Governments

Domestic arrangements

In carrying out its mandate, CSIS cooperates with police forces, and federal and provincial departments and agencies across Canada. As outlined earlier in this year’s audit report,²⁸ the Service may conclude cooperation agreements with domestic agencies after having received the approval of the Minister. Usually, the agreements pertain to exchanges of information, and less frequently, to collaboration in the conduct of operations or investigations.

Currently, CSIS has twenty-four arrangements with Federal Government departments and agencies, and eight agreements with the provinces. CSIS also has a separate arrangement with several police forces in one province. The Service is not required to enter into a formal arrangement in order to pass information or cooperate on an operational level with domestic agencies, though Ministerial approval for such contacts is required. It is the usual practice for the Service to enter into a formal arrangement when the other party requires terms of reference or the setting out of agreed undertakings.

Arrangements for 1996-97

The Service signed no new agreements with domestic agencies in fiscal year 1996-97 and stated that all of its current agreements were working well. In the course of our review of CSIS operations the Committee identified no significant concerns with regard to domestic agreements.

An agreement which expired in 1994 has not yet been renewed and no consultations to accomplish its renewal were held during the audit period. However, cooperation between the Service and the agencies covered by the previous agreement has continued without difficulty, with the approval of the Minister.

Information exchanged with other domestic agencies

Annually, the Committee reviews the information CSIS exchanges with other bodies in Canada in order to ensure that the Service is collecting and disclosing information in conformity with the *CSIS Act*, Ministerial Direction and Service policy.²⁹ In particular, we review whether,

- the threat is balanced against the infringement on personal privacy resulting from the passage of information;
- the exchange of information is strictly necessary to meet the Service’s operational requirements pursuant to section 12 of the *CSIS Act*;

The Service may conclude cooperation agreements with domestic agencies after having received the approval of the Minister

28. See Section 1, “Annual Audit of a Region” discussion of Ministerial approval for intra-government cooperation.

29. Under the *CSIS Act*, the Service is to cooperate with federal and provincial departments and agencies (section 17), and disclose information [section 19(2)] “for the purpose of the performance of its duties and functions.” Operational cooperation with other government institutions includes the exchanges of information, the provision of operational assistance, and can include the execution of joint operations. Section 38(a)(iii) of the *CSIS Act* states that the Committee has a duty, “to review the arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3), and 17(1) and to monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements.”

The Committee questioned both the relevance of the reports to threats to the security of Canada and the necessity for the Service to collect them

- the information exchanged consists of unnecessarily personal and sensitive information, such as medical or welfare records;
- the information exchanged is reasonable, and factually accurate;
- all CSIS disclosures of information are in accordance with the preamble to subsection 19(2) or paragraphs 19(2)(a) to (d); and
- the information that CSIS provides is within the mandate of the agency receiving it.

Methodology of the audit

For calendar year 1995, the Committee examined approximately 5,000 exchanges of information with other government institutions, such as the police, federal and provincial departments and agencies. All disclosures made under section 19 of the *CSIS Act* were also reviewed. We conducted on-site reviews in two regional offices in order to assess the status of cooperation between CSIS and other agencies in those regions.

Findings of the Committee

We found that the majority of the CSIS exchanges of information in 1995 were within policy parameters and statutory requirements. Several issues, however, require comment.

Collection of information on advocacy

The nature of a set of reports a regional police force gave to CSIS, and the Service's subsequent handling of them, gave rise to Committee concerns. The reports commented on a series of events that involved public advocacy or protest. The Service had deposited all of the

reports into the Service's operational (section 12) data base. However, on review of the reports' contents, the Committee questioned both the relevance of the reports to threats to the security of Canada and the necessity for the Service to collect them in order to fulfill its role in advising the government.

The Committee notified the Service of its concerns, following which, CSIS agreed to delete three of the four reports. CSIS believes that the remaining report contains section 12 information. The Committee remains of the view that the outstanding report should also be removed from the operational data base, since the activities reported upon are not related to a Service investigation.

In regard to the collection and retention of information of this type generally, the Committee believes that existing Service policy does not provide comprehensive guidance to its officers.

We recommend, therefore, that the Service review and set out policy which addresses gaps in current policy pertaining to information exchanges with police agencies in relation to advocacy, protest, and dissent.

The Committee will continue to monitor the situation.

Clarification of separate mandates

In the course of its investigations, the Service interviewed managers in two government departments. On reviewing the files on this matter, the Committee was not able to

determine whether the interviews had an operational (section 12 of the *CSIS Act*) or security screening-related (section 15) purpose. In response, the Service stated that its policies did delineate between these types of investigations; the Committee's view differs and our concerns remain.

The *CSIS Act* clearly defines two kinds of investigatory powers for the Service, each with its own array of managerial and legal tests and controls. The Committee believes that any blurring of intent between these two quite separate functions wherein information collected with one stated purpose is used for another, raises concerns about the taking of administrative "shortcuts" and invasion of privacy.

We recommend, therefore, that the Service take the necessary measures to ensure that section 12 and section 15 investigations are clearly distinguishable, and, where they may of necessity overlap, ensure that all the applicable tests and controls are in place.

Our recommendation is directed at CSIS practice, rather than policy. The Committee intends to pay continued special attention to this issue.

Non-compliance with an information exchange agreement

Under a written agreement with a particular Federal Government department the Service has access to certain information acquired by the department. Under the agreement, an official of the department is

designated as the point of contact between the agencies.

In its review, the Committee became aware of a case where CSIS bypassed the designated person and communicated directly with another employee of the department, thus—in the view of the Committee—contravening the agreement. The Service is of another view generally about such agreements, in that it regards designated persons as facilitators who may be used in the liaison role, but who are not the only persons CSIS can approach for information.

The Committee regards its own interpretation as the correct one. Where the Service has reached a formal agreement covering section 12 investigations with a government department or agency — the main purpose of which is to set out terms and conditions governing the relationship — the Service is obliged to comply strictly with the terms of that arrangement.

Non-compliance with requirements for accessing personal information

In order for the Service to access personal information acquired by a Federal Government department or agency, the Service is required to file a request through section 8(2)(e) of the *Privacy Act*. The Committee has identified three cases where, in our opinion, CSIS did not comply with the *Act*.

In one case, the Service did not agree with the Committee's view that the information at issue was personal in nature. The Committee continues to hold to its original position.

We found that the majority of the CSIS exchanges of information in 1995 were within policy parameters and statutory requirements

In respect of the other two cases, the Service stated that while the information was personal in nature, it did not originate as a government record and thus was not subject to the requirements of the *Privacy Act*. The Committee's review of the information led us to conclude differently: the opinions collected by the Service were in our view based on information acquired in the government workplace, and the Service should have filed an information request in these cases as well.

Policy and direction

In 1995, there was no new Ministerial Direction related to domestic agreements and cooperation or exchanges of information

There were two changes to CSIS policy with implications for inter-agency cooperation. In the first, the Service issued written policy on operational cooperation with other Canadian government institutions. The policy formalizes current practice and thus does not call for comment from the Committee.

The second policy issued, responds to a recommendation in the Committee's 1992-93 report, which addressed the issue of "special disclosures" by the Service. As a general principle, the Service is restricted as to whom it may disclose information. CSIS may make special disclosures to persons outside of government, at the request of the Solicitor General.

At the time, the Committee recommended that special disclosures meet the same test as disclosures made under section 19(2)(d) of the *CSIS Act*; that is, the Commit-

tee should be notified when they are made. Under the new policy, the Director of CSIS will now report all disclosures made in the national interest (special disclosures) to the Committee.

International arrangements

Pursuant to section 17(b) of the *CSIS Act*, the Service must obtain the approval of the Solicitor General — after consultation with the Minister of Foreign Affairs and International Trade — before entering into an arrangement with the government of a foreign state or an international organization. During the exploratory and negotiating phase leading to an agreement, no classified information is exchanged.

Arrangements for 1996-97³⁰

As of 31 March 1997, the Service had a total of 203 arrangements with 123 countries and three international organizations. During the year, the Minister approved one new arrangement with a foreign agency in Asia and three existing arrangements were expanded. Two of the three agencies' predecessor organizations (both in countries on the same continent) had poor human rights records; the revised agreements will allow for consultation and technical assistance.

Information about transnational crime

A number of intelligence agencies abroad collect information about trans-national crime. One of the functions of CSIS Security Liaison Officers posted abroad is to develop and maintain the inter-agency relations required to

The Director of CSIS will now report all disclosures made in the national interest (special disclosures) to the Committee.

30. The broad scope of the Service's foreign liaison and cooperation activities are subject of a special audit report in Section 1, page 3.

facilitate the exchange of this information.³¹ In turn, the Service passes the information on to the appropriate law enforcement authorities in Canada.

Collection of Foreign Intelligence

Foreign intelligence is information concerning the “capabilities, intentions or activities” of a foreign state. Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service may, at the written request of the Minister of Foreign Affairs and International Trade or the Minister of National Defence, collect foreign intelligence.

Methodology of the audit

The Committee employs various methods to audit the collection of foreign intelligence:

- as required by section 16 of the *CSIS Act*, we examine Ministers’ requests for assistance;
- we review all information about Canadians retained by CSIS for national security purposes;
- pursuant to the “strictly necessary” requirement of section 12 of the *CSIS Act*, we assess whether CSIS has a valid reason to retain information from section 16 operations;
- in general terms, we assess whether the Service’s cooperation with the Communications Security Establishment (CSE)³² complies with the *CSIS Act*.

Committee findings

The Committee noted several new developments regarding both policy and operational matters with respect to section 16 (foreign intelligence) operations within the Service.

At the policy level, CSIS published in 1995-96 a new chapter in the *CSIS Operational Policy Manual* formalizing existing procedures.

In an operational matter, CSIS has established a new system for handling foreign intelligence reports. This new mechanism does not materially change the Committee’s ability to track the manner and extent to which CSIS retains foreign intelligence.

Inappropriate use and retention of identifying information

Two cases drew special attention from the Committee. In the first, the Service sought and obtained from the Communications Security Establishment information that identified a person or organization without sufficient explanation of why it required the information.

In the second case, we identified an instance where information about a prominent individual’s involvement in a morally questionable activity had been retained — improperly, in the Committee’s view. We believe that the retention of the identifying information in this case was not “strictly necessary,” given the potential detriment to the person.

The Committee employs various methods to audit the collection of foreign intelligence

31. For more on CSIS Security Liaison Officers see, page 3.

32. The Communications Security Establishment is an agency of the Department of Defence. As described by the Auditor General in his 1996 report to Parliament, *The Canadian Intelligence Community*, the CSE, “analyses and reports on intercepted foreign radio, radar and other electronic emissions... and provides this foreign intelligence to Canadian government clients.”

The Committee constantly monitors the Service's file management policies and practices

We recommend that CSIS clarify its policy in regard to the "strictly necessary" requirement when assessing whether to retain identifying information from foreign intelligence in the Service's computerized data base.

Stale-dated ministerial requests

In last year's report, the Committee noted that a number of standing requests for assistance from Ministers were three or more years old, and had not been signed by the then current Ministers. The Ministers subsequently signed the requests.

Management, Retention and Disposition of Files

Files are the essential currency of intelligence gathering. Every CSIS investigation and every approved target requires the creation of a file, and a system for making the information in it available to appropriate officers in the Service. Balanced against this information gathering apparatus is the clear restriction on the Service set out in the *CSIS Act*, that it shall collect information "to the extent that it is strictly necessary." The Committee constantly monitors the Service's file management policies and practices to help ensure that no unnecessary information is improperly retained or distributed.

File disposition

CSIS files are held according to pre-determined schedules that define how long they must be retained after Service employees cease using them. When this period expires, the National

Archives Requirements Unit (NARU) in CSIS reviews the files for disposition. The staff in NARU decide whether to keep the file, destroy it, or send it to the National Archives' holdings.

During fiscal year 1996-97, NARU reviewed 12,495 files. Of these, 8,565 were destroyed, the Service retained 3,896 files, and 34 will be sent to National Archives once the retention dates are reached. This is far lower than last year's 115,000 files processed by the Unit, a decrease owing to the final disposal in the year previous of the remainder of approximately half a million files inherited from the Royal Canadian Mounted Police in 1984.

New File Statistics

Comparing new file statistics for 1995-96 and 1996-97 highlights two interesting trends:

- major decreases in the files on foreign nationals visiting Canada, where there was a counter intelligence concern; and
- increases in the number of files on screening, particularly in the categories of citizenship, immigration and refugees.

The Committee is cautious about drawing too much from these observations. A decrease or increase in the number of files does not, of itself, presage a change in the threats to national security. It may instead represent variations in individuals' memberships or group affiliations, or alternatively reflect the Service's focus on the most dangerous elements in some groups.

CSIS retention of internal E-mail

One continuing area of concern for the Committee has been the management of the Service's E-mail system. In the past, CSIS, like most large organizations, relied almost exclusively on hard copy, paper-based files. This was helpful to the Committee's research and audit activities in that all written communications within CSIS could be found in these files, including internal memoranda and notes pertaining to operations.

Recently, however, the Service has converted its information management system to a "paperless" electronic one which automatically retains formal communications within CSIS (thus retaining it for audit) but does not do so for "informal" correspondence.

Early in the new system's implementation period, the Committee noted a relative dearth of E-mail notes (the equivalent of the old hardcopy internal memoranda) normal to most operations. We subsequently learned that for the informal E-mail notes to be retained required a decision by each CSIS officer on whether to "save" the correspondence. Indeed, CSIS staff were alerted to the fact that anything they saved would be subject to review.

CSIS has since revised its instructions to employees; the new procedures appear to facilitate saving the E-mail that should be placed in the corporate record. The Committee has since noted a gradual increase in the volume of operational E-mail

that we encounter in the course of our reviews. We will continue to monitor the situation.

Internal Security

In the 1994-95 SIRC Annual Report, we reported on the case of Aldrich Ames, a Central Intelligence Agency employee arrested for spying for the Soviet Union. On 16 November 1996, a second Central Intelligence Agency employee, Harold James Nicholson, was arrested for spying on behalf of Russia. Like Ames, Nicholson's motivation was financial. It does not appear that he obtained or betrayed information that can be considered injurious to Canada's national security.

As a result of the Ames case, CSIS undertook a review of its own internal security practices. The Committee received the final report of that review, *Finding the Balance*, in October 1996.

The Service's report concluded that, "CSIS maintains sound and effective security practices," and underlined the view that security procedures must be balanced against the rights of CSIS employees. The report recommends a number of changes in the areas of security clearances for CSIS staff, as well as enhanced security awareness programs, and increased physical security. In addition, the report recommends that CSIS employees be required to disclose financial information on hiring, and be subject to polygraph testing on a periodic basis.

One continuing area of concern for the Committee has been the management of the Service's E-mail system

... there is little empirical evidence for concluding that there is value in the increased use of the polygraph in employment screening

The Committee believes that the employee complement of CSIS should be broadly representative of Canada's population

The implementation of new procedures for vetting security clearances for external contractors, and random searches of staff and visitors was also recommended. The Committee understands that as of the time of release of this report, most of the recommendations have been adopted.

Committee comments on matters of internal security

It is the Committee's view that employee awareness of security issues and knowledge of proper procedures is at least as important as designing new procedures. We noted that the report deferred extensive comment on the control and handling of classified documents and instead recommended that a study be conducted. CSIS informs us that the study has since been undertaken.

We also believe there is little empirical evidence for concluding that there is value in the increased use of the polygraph in employment screening. The Committee continues to hold to the opinion expressed in previous reports that a rigorous program of security checks would probably be more effective.

Personnel Recruitment and Representation Within CSIS

Recruitment of personnel

The Service held two Intelligence Officer (IO) Entry Training Courses for fiscal year 1996-97 with a total of thirty participants. All but one recruit successfully completed the course. Five of the

trainees were conversions from other positions within the Service.

The female to male recruitment ratio was seventeen females to thirteen males, a change from last year's ratio of ten to twenty-two. The representation of visible minorities was one male and three females.

All students met the bilingualism criteria.

Representation of Canadian population in the Service

The Committee believes that the employee complement of CSIS should be broadly representative of Canada's population. Over the past several years, we observed some progress in the Service's recruitment of certain groups, but much remains to be done.

The Service made the most progress in meeting its objectives for the employment of visible minorities. CSIS has also made some advances in employing Aboriginal peoples and persons with disabilities, although the Service did not meet the objectives it had set for itself. CSIS states that the under-representation of Aboriginal groups is a phenomenon of the Public Service at large and results, in part, from a high resignation rate. Although CSIS achieved its objective for employing persons with disabilities in 1994, the two subsequent years have been less successful.

CSIS exceeded its objectives for placing women in the management category positions in 1995, and in

the senior intelligence officer levels in 1996. Since then, however, representation of women has declined both because of resignations, and reductions in numbers of positions in management categories where women were fairly well represented. Similarly, the Committee has noted the fact that cutbacks in CSIS staff levels have had their greatest impact on the women employees in the Administration category.

Section 2: Investigation of Complaints

Quite distinct from its function to audit and review the Service's intelligence activities, SIRC's second primary role is to investigate complaints from the public about any CSIS action. There are three discrete areas within the Committee's purview:³³

- The Committee is constituted as a quasi-judicial tribunal to consider and report on any matter having to do with federal security clearances, including complaints about denials of clearances to government employees or contractors.
- The Committee investigates reports made by Ministers about persons in relation to citizenship and immigration, certain human

rights matters, and organized crime.

- As set out in the *CSIS Act*, any person may lodge a complaint with the Review Committee, "with respect to any act or thing done by the Service."

Section A below sets out the Committee's analysis of the numbers and types of complaints received during the 1996-97 fiscal year.

Section B reviews CSIS' role in conducting security screenings and assessments on behalf of the government.

A. 1996-97 Complaints About CSIS Activities

Statistics

During the 1996-97 fiscal year, we received thirty-three new complaints under section 41 of the *CSIS Act* ("any act or thing") and

SIRC's Role Regarding Complaints About CSIS Activities

The Review Committee, under the provisions of section 41 of the *CSIS Act*, must investigate complaints made by "any person" with respect to "any act or thing done by the Service." Before the Committee investigates, however, two conditions must be met:

- the complainant must have first complained to the Director of CSIS, and have not received a response within a period of time that the Committee considers reasonable, (approximately thirty days) or the complainant must be dissatisfied with the Director's response; and
- the Committee must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

Furthermore, under subsection 41(2), the Committee cannot investigate a complaint that can be channelled through another grievance procedure under the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. These conditions do not diminish the Committee's ability to investigate cases and make findings and recommendations where individuals feel that they have not had their complaints answered satisfactorily by CSIS.

33. The *CSIS Act* stipulates that SIRC conduct investigations pursuant to complaints made to the Committee under sections 41 and 42. The *Act* also states that SIRC can conduct investigations in regard to reports or matters referred to the Committee pursuant to section 17.1 of the *Citizenship Act*, sections 39 and 82.1 of the *Immigration Act* and Section 36.1 of the *Canadian Human Rights Act*.

Table 3
Complaints (1 April 1996 to 31 March 1997)

	New Complaints	Carried Over from 1995-96	Closed in 1996-97	Carried to 1997-98
CSIS Activities	33	4	36	1
Security Clearances	1	0	1	0
Immigration	1	0	0	1
Citizenship	1	0	0	1
Human Rights	0	0	0	0

one under section 42 (denial of security clearance). In addition, the Committee received two ministerial reports — one pertaining to the *Citizenship Act*, the other to the *Immigration Act*.

Findings on 1996-97 complaints “with respect to any act or thing”

During fiscal year 1996-97, we received five complaints from persons who asserted that the Service had subjected them to surveillance, kidnapped them, censored their mail or telephone service, or medically implanted devices in them.

In response to complaints, the Committee as a general rule neither confirms nor denies that the person complaining is a target. The Committee thoroughly investigates the complainant’s assertions in order to ensure that the Service has not used its powers unreasonably. If we find that the Service has performed its duties and functions efficiently and properly, we then convey that assurance to the complainant. The Committee

found nothing unreasonable about CSIS activities in relation to these five cases and that assurance was conveyed to the complainants.

Ten complaints were received about which the Committee took no action, apart from advising the complainants that in failing first to take the complaint to the Service directly, they had not met the requirements necessary for SIRC to investigate further. Six other complainants were informed that the Committee did not have jurisdiction to investigate their particular cases.

For the second consecutive year, we received nine complaints with respect to the Service’s activities in providing security assessments and/or advice to the Minister of Citizenship and Immigration Canada. In four cases, the Committee was able to confirm that the Service had concluded its enquiries and had forwarded, or was about to forward, its recommendations to Citizenship and Immigration Canada (CIC). In two other complaints, the Committee ruled that the complexity of the cases justified the time taken by CSIS to process the assessments.

If we find that the Service has performed its duties and functions efficiently and properly, we then convey that assurance to the complainant

The Evolution of the Security Clearance Complaints Procedure

The Committee has been constituted as a complaint tribunal to consider and report on any matter having to do with federal security clearances. Under section 42 of the *CSIS Act*, a complaint can be made to the Committee by:

- a person refused federal employment because a security clearance has been denied;
- a federal employee who is dismissed, demoted or transferred, or denied a promotion or transfer for the same reason; and
- anyone refused a contract to supply goods and services to the government for the same reason.

This quasi-judicial role as a complaint tribunal is of immediate interest to individuals who have their security clearances denied and are adversely affected in their employment with the Federal Government as a result. Of course, an individual cannot complain about the denial of a security clearance unless such a decision has been made known. In the past, there was often no requirement that the individual be so informed. The *Act* remedies this by requiring deputy heads or the Minister to inform the persons concerned.

Until the *CSIS Act* was promulgated, not only were many individuals unaware that they had been denied a security clearance, but even those who were informed were often not told why their applications had been denied. Now, the law requires the Committee to give each individual who registers a complaint as much information about the circumstances giving rise to the denial of a security clearance as is consistent with the requirements of national security. The Committee must then examine all facts pertinent to the case, make a judgement as to the validity of the decision taken by the deputy head, and then make its recommendations to the Minister and the deputy head concerned.

In another two cases, the Committee found that the delays took place in departments other than the Service, and where the Committee has no jurisdiction. In respect of the final complaint, we informed the complainant of the requirement to first submit his complaint to the Director of the Service. At the time of publication of this report, the complainant had written to the Director. He was dissatisfied with the Service's response and had again filed with the Committee.

Findings on 1996-97 security clearance complaints

The single complaint received by the Committee regarding security

clearances was directed at a department that performs its own security screening investigations. The Committee was informed by the department concerned that it had not in fact revoked or suspended the security clearance of the complainant, and we were assured that the complainant continued to hold a valid security clearance. Given the fact that the investigating agency was other than the Service, additional inquiries were beyond the Committee's jurisdiction.

Changes to Procedures in Respect of the Governor in Council

When the Committee receives a Ministerial Report, it investigates the grounds on which the report is based, then submits a full report to the Governor in Council.

In the case of an application for citizenship, the Governor in Council may issue a declaration to prevent the approval of any citizenship application for a two-year period. In regards to immigration applications, the Governor in Council may direct the Minister of Citizenship and Immigration Canada to issue a security certificate against a person and to proceed with the deportation of that individual.

During fiscal year 1996-97, the Minister of Citizenship and Immigration Canada introduced Bill C-84 in Parliament to amend the *Citizenship Act* and the *Immigration Act*. The amendments allow the Governor in Council to appoint a judge to replace the Committee, in the event that we are of the opinion that we cannot fulfill our mandate. The Bill contains an interim provision to cover court decisions that were rendered before the Bill came into effect.

Findings on 1996-97 Ministerial reports³⁴

Citizenship refusals

In our annual report last year, the Committee stated that it had received one Ministerial report pursuant to this section. At that time, SIRC's jurisdiction to investigate the matter was successfully challenged in the Federal Court, where it was held that there was a reasonable apprehension that the Committee would be biased in its investigation of the Ministerial report concerning the citizenship application of Mr. Ernst Zündel.³⁵ The Government launched an appeal to the Federal Court.

Deportation orders³⁶

The Committee received no Ministerial Reports of this type during 1996-97.

Persons appearing before the Immigration Appeal Division³⁷

During 1996-97 the Committee received one such report. In this case, the Immigration Appeal Division is unable to begin its review until the Governor in Council has made a decision on the Committee's report.

The Committee will be revisiting a case first heard by our late Chairman. He had determined that the subject of the complaint came within the class of persons described within paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* as "persons who there are reasonable grounds to believe...are members of...an organization that is likely to engage in...acts of violence" that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, and thus are not admissible to Canada.

34. The Minister of Citizenship and Immigration Canada may make a report to the Committee when the Minister is of the opinion that a person should not be granted citizenship because there are reasonable grounds to believe that the person will engage in an activity that constitutes a threat to the security of Canada, or that the person's activity is part of a pattern of criminal activity punishable by way of indictment. See the *Citizenship Act* (section 19.1 onward).

35. Zündel v. Minister of Citizenship and Immigration Canada, Federal Court of Canada, Decision of Mr. Justice Heald, 1 August 1996.

36. A joint report signed by the Minister of Citizenship and Immigration Canada and the Solicitor General may be issued to the Committee when both Ministers are of the opinion, based on security or criminal

intelligence reports received and considered by them, that a permanent resident is a person described in the inadmissible classes of the *Immigration Act*. See the *Immigration Act* (section 39 onward).

37. A report signed by the Minister of Citizenship and Immigration Canada and the Solicitor General may be issued to the Committee when both Ministers are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a person who has lodged an appeal (against a deportation order) before the Appeal Division is a permanent resident described in the inadmissible classes of the *Immigration Act*. See *Immigration Act* [section 81(1) onward].

The Federal Court of Canada subsequently ruled, however, that a portion of this same paragraph 19(1)(g) contravened the freedom of association assured by paragraph 2(d) of the *Charter of Rights and Freedoms* in a manner that is not demonstrably justified in a free and democratic society.

The Committee has subsequently been asked to determine whether the subject of the report, a permanent resident of Canada, is a person described in paragraphs 19(1)(e), 19(1)(g), and 27(1)(c) of the *Immigration Act* as they existed on 29 May 1992, and that portion of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* that remains in force and was not disputed by the Federal Court judgement.

A member of the Review Committee will re-examine the matter during the course of 1997-98.

Canadian Human Rights Commission referrals ³⁸

The Committee received no referrals of this type for the year under review.

B. Security Screening Procedures within the Government of Canada

CSIS' role in security assessments

Pursuant to section 15 of the *CSIS Act*, the Service may conduct investigations in order to provide security assessments to:

- departments and agencies of the Federal Government (section 13 of the *Act*);
- the government of a foreign state (section 13 of the *Act*); and
- the Minister of Citizenship and Immigration Canada respecting citizenship and immigration matters (section 14 of the *Act*).

The Service conducts security screening investigations and provides security assessments for employees of the Public Service, as well as persons in the private sector who receive government contracts that involve classified work.³⁹

The requirements of a security assessment can vary, depending on the clearance level requested (confidential, secret, top secret). The most frequently requested security checks cover the person's life for a period of ten years prior to the application (five years in the case of access to secure government premises) or back to age sixteen, whichever comes first.

While it is the departments concerned that conduct initial criminal and credit checks, the Service cross-checks its own data base and conducts field investigations required (and interviews if necessary) for Level 3 clearances or "for cause."

The most frequently requested security checks cover the person's life for a period of ten years prior to the application

38. When, at any stage after the filing of a complaint, and prior to the commencement of a hearing before a Human Rights Tribunal, the Commission receives written notice from a Minister of the Crown that the practice to which the complaint relates was based on considerations relating to the security of Canada, the Commission may refer the matter to the Review Committee. See section 45 (2) of the *Canadian Human Rights Act*.

39. The two exceptions are the employees of the Department of National Defence (DND) and the Royal Canadian Mounted Police

(RCMP) which conduct their own field investigations for employees requiring security clearances.

Security Screening in the Government of Canada

The Government Security Policy (GSP)⁴⁰ stipulates two types of personnel screening: a reliability assessment and a security assessment. Reliability checks and security assessments are conditions of employment under the *Public Service Employment Act* (PSEA).

Basic Reliability Status

Every department and agency of the Federal Government has the responsibility to decide the type of personnel screening it requires. These decisions are based on the sensitivity of the information and the nature of the assets to which access is sought. Reliability screening at the "minimum" level is required for those persons who are appointed or assigned to a position for six months or more in the Public Service, or for those persons who are under contract with the Federal Government for more than six months, and who have regular access to government premises. Those persons who are granted reliability status at the basic level are permitted access to only non-sensitive information (information which is not classified or designated).

Enhanced Reliability Status

Enhanced Reliability Status is required when the duties of a Federal Government position or contract require the person to have access to classified information or government assets, regardless of the duration of the assignment. Persons granted enhanced reliability status can access the designated information and assets on a "need-to-know" basis.

The Federal departments and agencies are responsible for determining what checks are sufficient in regard to personal data, educational and professional qualifications, and employment history. Departments can also decide to conduct a criminal records name check (CRNC).

When conducting the reliability assessments, the Federal Government organizations are expected to make fair and objective evaluations that respect the rights of the individual. The GSP specifies that "individuals must be given an opportunity to explain adverse information before a decision is reached. Unless the information is exemptible under the *Privacy Act*, individuals must be given the reasons why they have been denied reliability status."

Security Assessments

The *CSIS Act* defines a security assessment as an appraisal of a person's loyalty to Canada and, so far as it relates thereto, the reliability of that individual. A "basic" or "enhanced" reliability status must be authorized by the government department or agency prior to requesting a security assessment.⁴¹ Even if a person has been administratively granted the reliability status, that individual must not be appointed to a position that requires access to classified information and assets, until the security clearance has been completed.

40. Treasury Board of Canada, *Security Manual, Government Security Policy*, Chapter 2-4, "Personnel Security Standard."

41. For contracts, the requirement to grant a basic or enhanced reliability check prior to requesting a security assessment does not apply.

...one of the key innovations of the *CSIS Act* was to require that the person subject to the request be informed should the application for clearance be denied

Statistics

In fiscal year 1996-97, the Service completed 1,135 field investigations and subject interviews. The Service's average response times to process security clearances during 1996-97 were 14, 23, and 101⁴² days respectively, for Government Security Policy levels I, II, III.⁴³

While the Service does not make security assessment recommendations for DND and the RCMP, on request it can conduct checks of its indices on behalf of the two agencies in order to assist in their security clearance investigations. Also at the request of DND and RCMP, the Service can seek the assistance of foreign agencies.

Committee findings

Rising numbers of security screening requests

The Committee notes with some surprise that despite government downsizing, the number of government security screening requests has increased in each of the last three years: 51,209 in 1994-95, 56,886 in 1995-96, and 63,605 for fiscal year 1996-97. While some of these requests were to update⁴⁴ or upgrade⁴⁵ existing security clearances, 35,440 were new applications. In contrast, the number of requests to downgrade clearances was minimal (68) for the same year.

Because of the manner in which the Service retains information about

the subjects of the requests, the breakdown in new requests between "indeterminate employees" and "contract employees" is unknown. There were 28,319 requests for access to government sites.

For the majority of requests, the Service's security assessment takes the form of a simple notice of assessment to departments. In fiscal year 1996-97, CSIS issued 63,594 notices.

Right of redress and right of review

As noted earlier in the description of the procedures in place for handling security clearance complaints (see inset page 44) one of the key innovations of the *CSIS Act* was to require that the person subject to the request be informed should the application for clearance be denied. The Committee continues to monitor the redress and review procedures.

Government employees⁴⁶ who wish to challenge a negative decision may do so through current grievance procedures in accordance with sections 91 and 92 of the *Public Service Staff Relations Act*. When a department denies a security clearance to external candidates and government employees, the Committee can review the matter; that is, a "right of review" is available to those affected. The procedure is also available to those persons who contract directly with the government, and who are denied a security clearance by a deputy head.

42. In previous years, the response times for the Airport program were included in the Level I clearances; hence the reason for the apparent increase in processing days from previous years. The average processing time for the "Airport Restricted Access Program and Accreditation" is one day.

43. GSP Levels: I (Confidential), II (Secret), III (Top Secret).

44. Departments must update an individual's enhanced reliability status, Level I and Level II security clearances once every ten years. Site access security clearances also must be updated every ten years. A Level III security clearance must be updated every five years. Of course, this regular

update term does not preclude the department from reviewing a person's reliability status or from asking the Service to reassess the security clearance "for cause." For the year under review, the Service has processed 7,401 requests for updates.

45. For the year under review, the Service processed 2,946 requests for upgrades. Upgrade requests are processed when the new duties or tasks of a person require that the individual have a higher level of screening than previously.

46. Persons from outside the Public Service (applicants and contractors), can complain to the Canadian Human Rights Commission, the Public Service Commission's Investigations Directorate, or the Federal Court, depending on the particulars of each case.

Of the 63,605 government security screening requests that CSIS processed in fiscal year 1996-97, ten were "information briefs"⁴⁷ and one was a "rejection brief"—the latter recommending denial of an individual's security clearance. As of June 1997, that person had not submitted the matter to the Committee.

A similar pattern emerges when examining statistics for the previous year. In 1995-96, CSIS received 56,886 requests for security clearances. Of those, the Service issued thirty-nine information briefs and three rejection briefs. Again, none of the individuals involved applied to the Committee for a review of the decision.

The Committee's jurisdiction is limited to evaluating activities and recommendations of CSIS. Thus, in the absence of a complaint by the affected party, SIRC remains unaware of decisions that

may or may not have been taken by Federal Government departments on the basis of CSIS information briefs.

The Committee's mandate does allow us to ask the Service whether the departments concerned had endorsed the Service's recommendations. CSIS replied that in two of the three cases, the departments had indeed acted on its recommendations. In the third, the Committee was informed that the recommendation to deny the clearance was never acted upon because the department chose not to hire the individual.

The Committee is concerned by the outcome of these and other similar cases in light of the clear intent of Government Security Policy when it comes to the individual's right to redress and review.

In instances where a security clearance is explicitly denied, the Committee notes that section 42(1)

The Committee is concerned by the outcome of these and other similar cases . . .

Security Clearance Decisions – Loyalty and Reliability

Decisions by Federal departments to grant or deny security clearances are based primarily on the Service's recommendations. Reporting to the Federal organization making the request, CSIS renders an opinion about the subject's "loyalty" to Canada, as well as the individual's "reliability" as it relates to loyalty. Government Security Policy stipulates that a person can be denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that,

- "As it relates to loyalty, the individual is engaged, or may engage, in activities that constitute a threat to the security of Canada within the meaning of the *CSIS Act*."
- "As it relates to reliability, because of personal beliefs, features of character, association with persons or groups considered a security threat, or family or other close ties to persons living in oppressive or hostile countries, the individual may act or may be induced to act in a way that constitutes a 'threat to the security of Canada' or they may disclose, may be induced to disclose or may cause to be disclosed in an unauthorized way, classified information."

47. An "information brief" sets out security concerns about the subject that do not meet the criteria for outright rejection. As such, an information brief is not a recommendation for the rejection of a clearance.

of the *CSIS Act* stipulates that it is the deputy head of a Federal Government department or agency who is responsible for informing employees of the denial of a security clearance. And we are also aware that it is Government policy to inform the persons refused of their right of redress.

Nevertheless, the apparent dearth of recommendations for denial (1 out of 63,605) and information briefs issued by CSIS, as well as the lack of information about what departments do with the information from the Service where no denial was recommended, will be the subject of future inquiries by the Committee.

Extended processing periods

Another issue arising from the three 1995-96 cases concerns the amount of time the Service took to provide the concerned departments with briefs: 26, 27, and 36 months, respectively. The Committee considers such lengthy periods to be excessive, particularly in the case where the Service required three years to respond to a request from a new applicant for a government position. We are aware, however, that delays may be caused by circumstances beyond the Service's control.

Security assessments for foreign states

CSIS may enter into an arrangement with the government of a foreign state, a foreign agency, or an international organization, to provide security assessments on Canadians and foreign nationals. The Service must receive the approval of the Solicitor General who, in turn,

consults the Minister of Foreign Affairs and International Trade. CSIS does not provide foreign agencies with recommendations concerning the suitability of a person to obtain a foreign security clearance.

In 1996-97, the Service received 806 foreign screening requests, and, among these, CSIS conducted 160 field investigations. The Service gave foreign clients 25 information briefs.

Advice to the Minister of Citizenship and Immigration

The Committee learned that the "Citizenship Security Flag System" referred to in past annual reports — effectively a mechanism which allowed the Service to alert the Department of Citizenship and Immigration in advance about certain individuals — is no longer in operation. The program provided Citizenship and Immigration Canada with the names and biographical data of permanent residents about whom the Service had identified security concerns. Identification by CSIS in this manner was cause for the government to closely examine the individual's applications for citizenship.

Since 1 January 1997, Citizenship and Immigration Canada employs a mail-in reporting system whereby all applications are processed by a Case Processing Centre in Sydney, Nova Scotia. Names of prospective citizenship applicants are sent from the Centre to the Service, then checked against the Service's security

CSIS may enter into an arrangement with the government of a foreign state, a foreign agency, or an international organization

screening information system data base. Most applications are processed in an expeditious manner; the balance requiring additional analysis by the Service are retained and assessed before the Service provides a recommendation to the citizenship authorities.

In 1996-97, the Service received 142,317 applications from Citizenship and Immigration, including 7,779 requests under the Refugee Determination Program, and 91,873 applications for citizenship. Of the citizenship applications, all but 39 were processed by 30 March 1997.⁴⁸

The Service completed 50,444 immigration requests in fiscal year 1996-97. Fifty percent of these cases were processed in under 42 days. The average response time for the remaining requests was 177 days. The Service rendered its advice for over 99 percent of all cases in less than one year.

Subject of a forthcoming review

In order to better understand the "client-service" relationship between CSIS and the government bodies responsible for citizenship and immigration, the Committee will conduct an in-depth review of CSIS' role. The cooperation of Citizenship and Immigration Canada, the RCMP and immigration legal counsel outside of government, will be essential for the completion of this study.

⁴⁸. Resolution is still pending for an additional eighteen citizenship applications held over from previous years.

Section 3: CSIS Accountability Structure

The Service is an agency of the Government of Canada and as such, is accountable to government, Parliament and the people of Canada. Because of the serious and potentially intrusive nature of CSIS activities, the mechanisms set out in law to effect that accountability are both rigorous and multi-dimensional; there are a number of independently managed systems inside and outside the Service for monitoring CSIS activities and ensuring that they accord with its mandate.

It is part of the Security Intelligence Review Committee's task (the Committee itself being part of the accountability structure) to assess and comment on the functioning of the systems that hold the Service responsible to government and Parliament.

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms

Ministerial Direction

The *CSIS Act* requires the Committee to review Direction provided by the Solicitor General to the Service under subsection 6(2) of the *Act*. Ministerial Direction governs certain types of CSIS investigations in potentially sensitive areas such as investigations on university campuses. One of the Committee's major concerns is to identify the adequacy of Ministerial

Direction or lack of compliance with Direction that may lead to improper behaviour or violations of the *CSIS Act*. Three areas specifically play a role in the Committee's analysis: an examination of instructions issued by the Service based on Ministerial Direction; a review of the manner in which Directions were implemented in specific cases; and the identification of significant changes in the numbers of operations that require Ministerial approval.

In 1996-97 three new Ministerial Directions were brought to our attention.

National Requirements

Cabinet periodically provides general direction to CSIS about where it should focus its investigative efforts in the form of National Requirements from the Minister. A recent Direction, *National Requirements for 1995-97*, sets out priorities in five areas: counter terrorism, counter intelligence, security screening, "foreign intelligence support" and "transnational criminal activity."

The latter category represents a significant alteration of the previous requirements Direction issued in 1994-95 in that it instructs the Service to provide government with strategic assessments of transnational criminal activity that may impact on the security of Canada. In a related issue, CSIS was also directed to continue to provide criminal intelligence to Canadian law enforcement agencies under the provisions of section 19 of the *CSIS Act*.

In past Committee audits, we have expressed concern about the tardy

There are a number of independently managed systems inside and outside the Service for monitoring CSIS activities and ensuring that they accord with its mandate

provision of Ministerial Direction on *National Requirements*. The Direction — in effect a planning document — was not being issued before the end of the relevant year. The Minister elected to issue the *National Requirements* in a Direction that covered two fiscal years — 1995-96 and 1996-97. The Committee notes that the *National Requirements* for 1997-98 have been issued.

While the Committee was unable to comment in last year's report on the *National Requirements* applicable to that period because of their late issuance, we have identified no difficulties arising from that fact.

Information management

The Ministerial Direction on "Information Management" is intended to be a cumulative document, encompassing all previous Direction regarding the Service's management, retention, and destruction of files. The Direction also takes into consideration rapidly evolving information technologies.

Previous versions of the Information Management Direction from the Solicitor General specifically stated that "open information which does not meet the statutory tests for collection or retention should in future be held by CSIS quite separately and apart from investigative files." Upon review of the most recent Direction, the Committee noted that it did not contain this requirement.

In response to our query, the Ministry of the Solicitor General informed the Committee that the Direction omitted the requirement in order to allow CSIS time to discuss the policy and formulate its position on the issue.

The Ministry informed us that a new Direction on the retention of open source information is forthcoming.

Investigations on campus

Previous Ministerial Direction for "Investigations on Campus" required the approval of the Solicitor General for all CSIS operations on campus that could impact on the free flow of ideas associated with academic institutions. New Ministerial Direction reaffirms this principle, but states that the Director of CSIS can on his own approve source activities in specified circumstances, and must report his decisions to the Minister.

In a previous audit report, the Committee recommended that the Ministerial Direction governing investigations on campus be rewritten, and we note that the new Direction addresses Committee concerns about the terminology in the previous Direction not being consistent with the *CSIS Act*.

The Committee will monitor how the Service implements the new Direction.

Activities to overthrow by violence

Pursuant to Ministerial Direction issued in 1988, the Minister must approve any investigation of threats falling under what is commonly referred to as the "subversion" section of the *CSIS Act* — section 2(d), "activities directed toward...the destruction or overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada." In 1996-97, the Solicitor General authorized no investigations in this regard.

In a previous audit report, the Committee recommended that the Ministerial Direction governing investigations on campus be rewritten. . .

... we believe that important policy instruments such as these should be placed in the official policy manual more quickly

Changes in Service operational policies and instructions to officers

Derived in part from the Service's interpretation of Ministerial Direction, the *CSIS Operational Policy Manual* is intended as a guide and operational framework for CSIS officers and employees. The Committee examines changes to the *Operational Policy Manual* as if they were changes to Ministerial Direction, and regards the manual as a useful tool in assisting our reviews of CSIS investigations.

In fiscal year 1996-97, the Service produced three new policies and several revisions:

- standardizing the format of threat assessments;
- cooperating with the Department of Citizenship and Immigration Canada; and
- obtaining premises for CSIS operations.

In the course of the Committee's assessment of the new Ministerial Direction on Information Management, the Service referred to an internal policy document we had not seen. Upon our request, CSIS provided the Committee with a copy of a "service wide" policy which had been in force since 1993. While the Committee found nothing in the policy with which to take issue, we believe that important policy instruments such as these should be placed in the official policy manual more quickly.

Disclosures of information in the public and in the national interest

Disclosures in the public interest

Section 19 of the *CSIS Act* prohibits the Service from disclosing information, except in specific circumstances. Under one circumstance, explicitly referred to in the *Act*, the Minister can authorize the Service to disclose information in the "public interest." The *Act* compels the Director of CSIS to submit a report to the Committee regarding all "public interest" disclosures; in 1996-97 there were none.

Disclosures in the national interest

Under the Service's interpretation of its mandate, it holds that acting as the Minister's agent, CSIS can also make special disclosures of information in the "national interest."⁴⁹ In such circumstances, the Solicitor General would determine whether the disclosure of operational information was in fact in the national interest, whereupon he would direct CSIS to release the information to persons or agencies outside government.

While the Committee was initially concerned about the implications of such special disclosures, a new CSIS policy stipulates that we will be informed whenever they take place. The Committee will examine future special disclosures on a case by case basis. There were none during the fiscal year 1996-97.

Governor in Council regulations and appointments

Under section 8(4) of the *CSIS Act*, the Governor in Council may make regulations concerning appointments

49. On occasion, in the course of its investigations, CSIS obtains information that does not fall within the Service's mandate, but which should be provided to the proper authorities as it is in the public interest. The Solicitor General must decide if the disclosure is essential to the public interest, and whether this interest clearly outweighs any invasion of privacy that could result. With the Minister's approval, CSIS may disclose this information to any Minister of the Crown or to a person in the Public Service of Canada. See section 19(2)(d) of the *CSIS Act*.

and other personnel matters. No such regulations were issued in 1996-97.

Annual report of the Director of CSIS

The CSIS Director's Annual Report to the Solicitor General (a top secret document) comments in some detail on the Service's operational activities for the preceding fiscal year. The Committee has among its key functions, the task of reviewing this report.

This year, we comment on two annual reports. In our audit report of 1995-96, the Committee was unable to comment on the Director's report of that same fiscal year since we received his report past the point for publication in our Annual Report for that year. As a result, we describe both the 1995-96 and the 1996-97 reports from the Director in this section.

Director's report for 1995-96

In the view of the Committee, the salient points of the Director's Annual Report of 1995-96, were the following:

- The Director stated that public safety remained the Service's principal concern, and noted that the main source of politically motivated violence is the "spillover of foreign conflicts into Canada" — a factor reflected in the fact that almost two-thirds of all CSIS investigations in 1995-96 were conducted by the Counter Terrorism Branch of the Service, rather than by Counter Intelligence.
- In 1995-96, Counter Intelligence Branch reported that some thirty

countries operate "against Canadian interests, within Canada or abroad." The Service was attempting to use the establishment of liaison relations as an incentive to encourage foreign intelligence services to cease their intelligence activities in Canada.

- CSIS is becoming increasingly involved in investigating transnational crime.
- To the end of March 1996, CSIS had decreased the average time required to process a "top secret" clearance for a government employee or contractor from 113 days to 84 days as a result of the implementation of a new automated system.
- Fiscal year 1995-96 marked the establishment of a new program called the Refugee Watch List. This internal program identifies persons who are considered to be security threats and who may seek refugee status or permanent residence in Canada, or attempt to obtain a sensitive position in the Federal Government.

The Committee has three comments about the Director's report:

First, we believe that where the Minister is not otherwise informed by the Service, the Director's Report should explain the significant and substantial departures from past CSIS practices and methods. If the reasons for the trends or changes are not apparent to us, we will seek explanations from the Service and, if not satisfied, the Committee will investigate further.

In 1995-96, Counter Intelligence Branch reported that some thirty countries operate "against Canadian interests, within Canada or abroad"

The Director could have provided more information about certain domestic extremism investigations

Second, absent from the report are discussions of important issues concerning the Service's operations. For example, the report does not address issues surrounding the impact of technology on Service activities.

Third, we found that the Annual Report was silent on the activities of the Analysis and Production Branch (RAP). RAP is an important operational branch and a major conduit for advice CSIS provides to the Federal Government. It would be helpful if in future, the Director would report on such Analysis and Production Branch activities as the quantity and types of intelligence reports it produces, requirements of the consumers of RAP information, and the feedback that RAP receives from them. CSIS says that when required, information of this type can be conveyed to the Minister by other means.

Director's report for 1996-97

In his 1996-97 Annual Report, the Director emphasized that Canada faces profound, and not entirely positive changes in the global security environment; an environment that has become more unstable and unpredictable in view of the fact that the activities arising from traditional threats have not gone away, and new types have emerged.

We found that the Director's 1996-97 Annual Report provides a satisfactory overview of CSIS' most important investigative activities. We also concluded, however, that the Service did not report, or did not report in sufficient detail, on two important areas.

First, the Director could have provided more information about certain

domestic extremism investigations. And second, the Director's report did not provide an assessment of the relationship between a certain state's hostile activities in Canada, and the impact on existing arrangements for cooperation with that country.

Certificate of the Inspector General⁵⁰

The *CSIS Act* [section 38(a)(i)] directs the Committee to review the Certificates issued by the Inspector General of CSIS. In his Certificate, the Inspector General assesses the Director's Annual Report and he also conveys the findings from his audits of the Service's operational activities. The Certificate is based in large part on the Inspector General's studies and consultation reports.

The Committee received the Inspector General's Certificate covering fiscal year 1994-95 in October 1996. We did not receive his Certificate for 1996 in time for review and publication in this Annual Report.

The Inspector General commented that he was satisfied that the Director's Annual Report (1994-95) "made a useful contribution to the Solicitor General's appreciation of CSIS operations and provided him with information of value in carrying out his oversight role." But the Inspector General's audit also found a number of inaccuracies and unsubstantiated statements in the Director's report.

Inspector General's observations

In his review of CSIS activities for 1994-95, the Inspector General made a number of observations and recommendations to the Solicitor General.

50. See inset on page 19 for a description of the role of the Inspector General of CSIS.

The Inspector General concluded that the Minister received insufficient information from CSIS in the areas of section 16 operations, section 17 arrangements, and human source operations.

He recommended that for issue-based targeting, the Service should take special care to document the grounds on which it bases requests for authorization to investigate.⁵¹

The Inspector General also suggested that CSIS clearly specify how proposed joint operations with allied intelligence agencies fulfill the statutory duties and functions of the Service. CSIS, with the Minister's approval, sometimes runs intelligence operations in Canada with the assistance of allied intelligence services. He added that the Solicitor General may wish to give CSIS guidance on when and how he should be informed of the outcome of approved operations.

The Inspector General recommended that CSIS clarify the nature and limits of Security Liaison Officers (SLO) duties abroad, and that the Solicitor General should be informed beforehand if any extraordinary measures by the SLOs are to be taken. (See page 3 for a description and assessment of the foreign liaison program, and the role of SLOs).

The Inspector General commented on a number of other matters including, the provision of warnings or advice to the private sector, the Service's transmittal of information to the Department of Foreign Affairs and International Trade, and CSIS compliance with warrant conditions regarding solicitor-client communications. He

recommended that when the Service brings cases to the Solicitor General for a decision, it should be more explicit in linking the circumstances of each case to the governing authorities and relevant controls that apply.

Finally, the Inspector General objected to a CSIS decision not to provide him with certain documents on the grounds that they were administrative in nature.

Special reports of the Inspector General

While the Inspector General's Certificate is his principal method of reporting his findings, he may issue special studies from time to time. We were made aware of no special studies in 1996-97. Under section 40 of the *CSIS Act*, the Committee can itself request the Inspector General to conduct a special study or a review on our behalf. In 1996-97 we made no such requests.

Unlawful conduct

Under section 20(2) of the *CSIS Act*, the Director is to submit a report to the Minister when, in his opinion, a CSIS employee has acted unlawfully in the performance of his or her duties and functions. The Minister, in turn, must send the report with his comments to the Attorney General of Canada and to the Committee.

In 1996-97, there were no cases of unlawful conduct reported to the Attorney General or the Committee. Of the 13 previous referrals to the Attorney General, all but two have been resolved. The two outstanding cases date back to 1989 and 1990, respectively.

The Inspector General's audit also found a number of inaccuracies and unsubstantiated statements in the Director's report

⁵¹ As the Committee noted earlier, (page 19) issue-based targeting takes place when CSIS investigates a particular sector, such as economic espionage, rather than groups or persons.

The Committee Members met with officials from CSIS' Regional Headquarters in order to keep abreast of their operations and problems

SIRC consultations and inquiries

As noted earlier, the Committee is a key part of the CSIS accountability structure. In 1996-97 we undertook specific activities in this respect in the following areas:

Formal inquiries

During the fiscal year (1 April 1996 - 31 March 1997), we directed 141 formal inquiries to the Service. This number does not include inquiries arising out of complaints. The average time CSIS took to answer a formal inquiry was 44 days, a decrease from last year's average of 53 days.

Briefings

The newly-appointed Chair, Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C., met with the Director of CSIS in November 1996, and the Commissioner for the Communications Security Establishment (CSE) in December 1996. The Chair and Committee Members met with the Director of CSIS in May 1996, and in December 1996. These meetings are over and above the daily contact that our Research Staff has with the Service.

The Committee Members met with officials from CSIS' Regional Headquarters in Vancouver, Halifax, Ottawa, Montreal, and Toronto in order to keep abreast of their operations and problems.

SIRC activities additional to CSIS review

The Committee met with the Inspector General of CSIS in January 1997, and the Coordinator of Security and Intelligence in the Privy Council Office in February 1997.

Visiting dignitaries from other countries often ask to meet with Members of the Review Committee. In 1996-97, the Committee met with:

- Australia's Inspector-General of Intelligence and Security, and Australia's High Commissioner to Canada (August 1996);
- staff from South Africa's Joint Standing Committee on Intelligence (JSCI) and a security agency in that country (February 1997); and
- Poland's Minister Responsible for Security, who was accompanied by two security chiefs (March 1997).

The Deputy Executive Director addressed a conference of security officials from the North Atlantic Cooperation Council/Partners for Peace (NACC/PfP). Sponsored by the NATO Special Committee, the conference was held in Brussels in November 1996 and provided SIRC with a unique opportunity to share Canada's experience in reviewing the operations of a domestic security intelligence agency with the Western powers and the emerging democracies.

The Committee's Counsel/Senior Complaints Officer attended a series of conferences sponsored by the Canadian Bar Association and the Council of Canadian Administrative Tribunals in Toronto, Hull, and Vancouver. The conferences dealt with administrative law and immigration issues.

Special reports

Under section 54 of the *CSIS Act*, the Committee can issue special reports to the Solicitor General on any matter relating to the performance and functions of the Service. In 1996-97, we submitted no studies of this kind to the Minister. (A list of all SIRC studies to date can be found in Appendix B of this report.)

B. Inside the Security Intelligence Review Committee

In October 1996, the Honourable Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C. was appointed as Chair of the Committee,⁵² and the Honourable James Andrews Grant, P.C., Q.C. was appointed to replace her as a Member of the Committee.

Accounting to Parliament

The Committee appeared before the Sub-Committee on National Security on 15 May 1996 to respond to questions about the *Main Estimates* for fiscal year 1996-97.

On 24 October 1996, the Solicitor General tabled the Committee's 1995-96 Annual Report in Parlia-

ment. Although it is the Minister who tables the Committee's report in the House of Commons, he has no authority to edit or otherwise alter the Committee's document.

The Committee was invited to appear before the Sub-Committee on National Security on 3 December 1996 to answer questions concerning its 1995-96 Annual Report. During this appearance, the Chair stated that she hoped that in future, "the relationship between the Sub-Committee and SIRC becomes one of mutual trust."

The Committee again appeared before the Sub-Committee on National Security on 15 April 1997, to answer questions about the 1997-98 *Main Estimates*.

Staying in touch with Canadians

Research Staff attended the Intelligence Studies Section at the annual conference of the International Studies Association (ISA), held in Toronto in March 1997. They also participated in the conference and annual general meeting of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (CASIS) held at the same time.

Although it is the Minister who tables the Committee's report in the House of Commons, he has no authority to edit or otherwise alter the Committee's document

Table 4
SIRC budget 1996-97

	1996-97	1995-96
Personnel	805,000	799,000
Good and Services	598,000	616,000
Total Operating Expenses	1,403,000	1,415,000

Source: 1996-97 Estimates, Part III, Section II.

⁵² Mme Gauthier had been a Member of the Committee since 8 June 1995, and had previously served from 1984 to 1991.

SIRC on the internet

To provide information about the Committee and its work to a wider audience, SIRC opened its official site on the Internet in late October 1996 — www.sirc-csars.gc.ca. To date, the Web site has been visited over eighty-five thousand times.

Our Web site explains the mandate of the Committee and provides information on SIRC's activities, biographies of the Committee Members, full versions of recent annual reports, lists of SIRC studies, recent changes to legislation that impact on the Committee, and a search procedure to allow visitors to find information on specific subjects.

The site also informs the visitor about how to file complaints to the Committee under sections 41 and 42 of the *CSIS Act*, and has links to other Internet sites we believe will be of interest to visitors; among these are Parliament, the Privacy Commissioner, and the Access to Information Commissioner.

Impact of budget changes

SIRC has reduced its spending levels since 1991-92, and will continue to do so over the next two fiscal years. Although the reductions have not been large in absolute terms, they are significant for a small organization with little budget flexibility.

Figure 1 understates the degree to which the Committee's budget has been reduced because commencing in 1995-96, translation services (\$50,000) are now included in SIRC's reference levels. Prior to 1995-96, these services were provided gratis through the Translation Bureau, Secretary of State.

Adapting to budget restraint

Government-wide budget reductions at SIRC have had an impact on the Committee's activities. The investigation of complaints is the most expensive area of discretionary spending for the Committee, and must, therefore, bear the brunt of the budget cuts. To deal with the reductions, the Committee is doing more work in house, and using outside lawyers less. While undertaking this and other measures, the Committee is determined to avoid increasing the time required to handle complaints, and to maintain the quality of its reports.

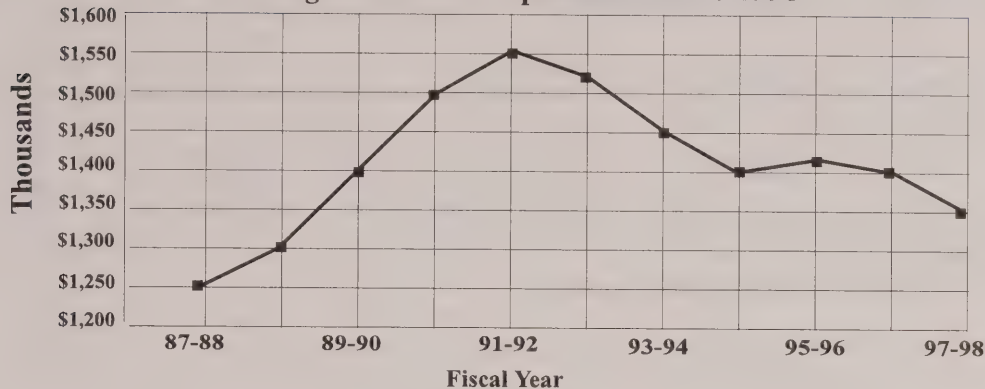
The review area is also being affected by budget reductions. As with complaints, more work is being done internally, and the Committee is employing fewer contract research consultants. In addition, SIRC has reduced the funding for seminars. Instead, we rely more on one-to-one meetings with academics and other experts.

In 1997-98, the Committee will increase its productivity by reassigning two positions from the General Administrative or support category to the Research section. This should increase the Research section's output by one third at minimal extra cost.

The Committee believes that all of these steps combined, together with a continuing effort to improve efficiency, will allow SIRC to maintain or improve the performance of its responsibilities to Parliament and the public at lower cost.

SIRC opened its official site on the Internet in late October 1996 — www.sirc-csars.gc.ca.

Figure 1: SIRC Expenditures 1987-1998



Personnel

The Committee has a small total staff of fourteen: an executive director, a counsel/senior complaints officer to handle complaints and ministerial reports, a deputy executive director, a director of research, a project leader, and five research officers, one of whom is responsible for liaison with the media, an administrative officer who is also the Committee registrar for hearings, and an administrative support staff of three to handle the sensitive and highly classified material using special security procedures.

Reorganization and increased productivity

Effective 1 April 1997, the Committee restructured its research function to use its resources more efficiently. The Committee has integrated all research resources under a deputy executive director to more closely mirror the current deployment of resources within CSIS, and to effectively manage the intensive research program.

To recognize the contributions of the Senior Complaints Officer and the Committee's increased reliance on in-house legal resources for handling complaints cases, Sylvia MacKenzie was appointed as the Counsel and Senior Complaints Officer, effective 1 April 1997.

The Committee decides formally at its monthly meetings the research and other activities it wishes to pursue, and sets priorities for the staff. Day-to-day operations are delegated to the Executive Director with direction when necessary from the Chair in her role as the Chief Executive Officer of the organization.

... all of these steps combined, will allow SIRC to maintain or improve the performance of its responsibilities to Parliament and the public at lower cost

GLOSSARY

ARAACP	—	Airport Restricted Area Access Clearance Program
CIC	—	Citizenship & Immigration Canada
CI	—	Counter Intelligence
COMMITTEE	—	Security Intelligence Review Committee (SIRC)
CSE	—	Communications Security Establishment
CSIS	—	Canadian Security Intelligence Service
CT	—	Counter Terrorism
DFAIT	—	Department of Foreign Affairs & International Trade
DIRECTOR	—	the Director of CSIS
GSP	—	Government Security Policy
HQ	—	Headquarters
IO	—	Intelligence Officer
MINISTER	—	the Solicitor General of Canada, unless otherwise stated
MOU	—	Memorandum of Understanding
NARU	—	National Archives Requirements Unit
NHQ	—	CSIS National Headquarters
RAP	—	Analysis and Production Branch
RDP	—	Refugee Determination Program
RTA	—	Request for Targeting Authority
SERVICE	—	Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIGINT	—	Signals Intelligence
SIRC	—	Security Intelligence Review Committee
SLO	—	Security Liaison Officer
TARC	—	Target Approval and Review Committee

SIRC REPORTS AND STUDIES SINCE 1984

(Section 54 reports — special reports the Committee makes to the Minister — are indicated with an *)

Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues, April 14, 1986 (139 pages/SECRET) * (86/87-01)

Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service, May 1986 (SECRET) * (86/87-02)

The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description, January 1987 (61 pages/SECRET) * (86/87-03)

Ottawa Airport Security Alert, February 1987 (SECRET) * (86/87-05)

Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions, May 1987 (SECRET) * (87/88-01)

Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the CSIS, June 1987 (60 pages/UNCLASSIFIED) * (86/87-04)

Counter-Subversion: SIRC Staff Report, August 1987 (350 pages/SECRET) (87/88-02)

SIRC Report on Immigration Screening, January 1988 (32 pages/SECRET) * (87/88-03)

CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement, March 1988 (18 pages/PUBLIC VERSION) * (87/88-04)

The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process, September 1988 (80 pages/SECRET) * (88/89-01)

SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS, November 1988 (300 pages/ TOP SECRET) * (88/89-02)

Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS, April 1989 (40 pages/SECRET) * (89/90-02)

SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, June 1989 (540 pages/SECRET) * (89/90-03)

A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information, August 1989 (SECRET) (89/90-04)

Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, September 1989 (SECRET) * (89/90-05)

Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons, September 1989 (UNCLASSIFIED) (89/90-06)

SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation, November 1989 (SECRET) * (89/90-07)

Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988, 15 November 1989 (SECRET) * (89/90-01)

A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, November 1989 (700 pages/ TOP SECRET) * (89/90-08)

Domestic Exchanges of Information, September 1990 (SECRET) * (90/91-03)

Section 2(d) Targets — A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue, September 1990 (SECRET) (90/91-06)

Regional Studies (six studies relating to one region), October 1990 (TOP SECRET) (90/91-04)

Study of CSIS' Policy Branch, October 1990 (CONFIDENTIAL) (90/91-09)

Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets, November 1990 (TOP SECRET) (90/91-05)

Release of Information to Foreign Agencies, January 1991 (TOP SECRET) * (90/91-02)

CSIS Activities Regarding Native Canadians — A SIRC Review, January 1991 (SECRET) * (90/91-07)

Security Investigations on University Campuses, February 1991 (TOP SECRET) * (90/91-01)

Report on Multiple Targeting, February 1991 (SECRET) (90/91-08)

Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq, May 1991 (SECRET) (91/92-01)

Report on Al Mashat's Immigration to Canada, May 1991 (SECRET) * (91/92-02)

East Bloc Investigations, August 1991 (TOP SECRET) (91/92-08)

Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions, August 1991 (TOP SECRET) (91/92-10)

CSIS and the Association for New Canadians, October 1991 (SECRET) (91/92-03)

Exchange of Information and Intelligence between the Canadian Security Intelligence Service & Canadian Security Establishment, October 1991 (TOP SECRET) * (91/92-04)

Victor Ostrovsky, October 1991 (TOP SECRET) (91/92-05)

Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case, November 1991 (SECRET) (91/92-06)

Threat Assessments, Section 40 Study, January 1992 (SECRET) * (91/92-07)

The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa, May 1992 (TOP SECRET) * (92/93-01)

"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case, May 92 (TOP SECRET) (91/92-15)

Domestic Terrorism Targets — A SIRC Review, July 92 (TOP SECRET) * (90/91-13)

CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening, July 92 (SECRET) (91/92-12)

The Audit of Section 16 Investigations, September 92 (TOP SECRET) (91/92-18)

CSIS Activities during the Gulf War: Community Interviews, September 92 (SECRET) (90/91-12)

Review of CSIS Investigation of a Latin American Illegal; a SIRC Review, November 92 (TOP SECRET) * (90/91-10)

CSIS Activities in regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985 — A SIRC Review, November 92 (TOP SECRET) * (91/92-14)

Prairie Region — Report on Targeting Authorizations (Chapter 1), November 92 (TOP SECRET) * (90/91-11)

The Assault on Dr. Hassan Al-Turabi: A SIRC Review of CSIS Activities, 25 May 93 (SECRET) (92/93-07)

Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review — 1991/92), November 92 (SECRET) (91/92-16)

Prairie Region Audit, January 93 (TOP SECRET) (90/91-11)

Sheik Rahman's Alleged Visit to Ottawa, May 1993 (SECRET) (CT 93-06)

Regional Audit, September 1993 (TOP SECRET)

A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris), September 1993 (SECRET) (91/92-11)

The Asian Homeland Conflict, September 1993 (SECRET) (CT 93-03)

Intelligence - Source Confidentiality, November 1993 (TOP SECRET) (CI 93-03)

Domestic Investigations (1), December 1993 (SECRET)(CT 93-02)

Domestic Investigations (2), December 1993 (TOP SECRET) (CT 93-04)

Middle East Movements, December 1993 (SECRET)(CT 93-01)

A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93), December 1993 (SECRET) (CT 93-05)

Review of Traditional CI Threats, December 1993 (TOP SECRET) (CI 93-01)

Protecting Science, Technology and Economic Interests, December 1993 (SECRET)(CI 93-04)

Domestic Exchanges of Information, December 1993 (SECRET) (CI 93-05)

Foreign Intelligence Service for Canada, January 1994 (SECRET) (CI 93-06)

The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports, May 1994 (TOP SECRET) (CI 93-11)

Sources in Government, June 1994 (TOP SECRET) (CI 93-09)

Regional Audit, July 1994 (TOP SECRET) (CI 93-02)

The Proliferation Threat, December 1994 (SECRET) (CT 93-07)

The Heritage Front Affair. Report to the Solicitor General of Canada, December 1994 (SECRET) (CT 94-02)*

A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94), January 1995 (SECRET) (CT 93-09)

Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1993-94), January 1995 (SECRET)(CI 93-08)

The Proliferation Threat - Case Examination, January 1995 (SECRET) (CT 94-04)

Community Interviews, March 1995 (SECRET) (CT 93-11)

An Ongoing Counter-Intelligence Investigation, May 1995 (TOP SECRET) (CI 93-07)*

Potential for Political Violence in a Region, June 1995 (SECRET) (CT 93-10)

A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95), September 1995 (SECRET) (CT 95-01)

Regional Audit, October 1995 (TOP SECRET) (CI 93-10)

Terrorism and a Foreign Government, October 1995 (TOP SECRET) (CT 94-03)

Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada, November 1995 (SECRET) (CI 94-04)

Review of Certain Foreign Intelligence Services, January 1996 (TOP SECRET) (CI 94-02)

The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports, February 1996 (TOP SECRET)(CI 94-01)

Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1994-95), February 1996 (SECRET)(CI 94-03)

Alleged Interference in a Trial, 27 February 1996 (SECRET) (CT 95-04)

CSIS and a "Walk-In", March 1996 (TOP SECRET) (CI 95-04)

Investigation of a Foreign State's Intelligence Services, 28 October 1996 (TOP SECRET) (CI 95-02)

The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports, 7 February 1997 (TOP SECRET) (CI 95-05)

Regional Audit, 16 May 1997, (TOP SECRET) (CT 95-02)

A Review of Investigations of Emerging Threats, 20 June 1997 (TOP SECRET) (CI 95-03)

Domestic Exchanges of Information, 23 July 1997 (SECRET) (CI 95-01)

Homeland Conflict, 13 August 1997 (TOP SECRET) (CT 96-01)

LIST OF RECOMMENDATIONS

SECTION 1: A REVIEW OF CSIS INTELLIGENCE ACTIVITIES

A. AREAS OF SPECIAL INTEREST FOR 1996-97

CSIS Liaison Program with Foreign Agencies

We recommend, therefore, that the Procedures Manual be brought up to date, and that it cover important post issues that are not addressed elsewhere.

We recommend, however, that when an SLO decides to disclose adverse open information about Canadians to a foreign agency, the SLO be required to first consult with management at CSIS Headquarters.

We recommend that the Service revise, or at least better define, its system of evaluating the reliability of foreign agencies.

Economic Espionage

We recommend that administrative information collected from the Liaison/Awareness Program be retained in a non-section 12 data base.

B. ANNUAL AUDIT OF CSIS ACTIVITIES IN A REGION OF CANADA

We believe that CSIS should obtain the Solicitor General's approval to exchange information with or otherwise cooperate with government departments and agencies with which it does not have formal arrangements.

Consequently, the Committee recommends that unless there are specific operational considerations that preclude it, the Service should in future inform Federal departments concerned about the conclusions it has drawn about Federal employees investigated.

The Committee recommends that source recruitment assessments involving persons who are not targets not be retained as part of the Service's section 12 data base.

The Committee recommends that the definition of community interview programs be clearly set out in CSIS policy.

C. INSIDE CSIS

We recommend, therefore, that the Service review and set out policy which addresses gaps in current policy pertaining to information exchanges with police agencies in relation to advocacy, protest, and dissent.

We recommend, therefore, that the Service take the necessary measures to ensure that section 12 and section 15 investigations are clearly distinguishable, and, where they may of necessity overlap, ensure that all the applicable tests and controls are in place.

We recommend that CSIS clarify its policy in regard to the "strictly necessary" requirement when assessing whether to retain identifying information from foreign intelligence in the Service's computerized data base.

COMPLAINT CASE HISTORIES

This section describes complaint cases submitted during the past year to the Committee under Section 41 of the *CSIS Act*, and concerning which the Committee had reached decisions. Not reviewed here are complaints that were the subject of administrative reviews and the nine complaints about the length of time taken by the Service to provide advice to the Department of Citizenship and Immigration Canada (CIC).

Complaints about security screening interviews

Interviews are one of the procedures employed by CSIS to assess immigration and other applicants, and it is the view of the Committee that interviews conducted by CSIS investigators can identify security related concerns only if the interviews are conducted skillfully and all possible security issues are discussed.

Conducted appropriately, interviews can also provide applicants with the opportunity to address security issues.

Investigators who conduct the interviews do not make decisions about the status of applicants. A different section in CSIS analyses the interviews, as well as information from other sources, and the results are presented in the form of briefs to Citizenship and Immigration Canada (CIC). The ultimate decision to grant or refuse an application is made by CIC.

The Committee received two complaints about alleged impropriety in regard to interviews conducted by CSIS investigators. While the Committee was cognizant of the length of time that had lapsed before CIC requested the Service's advice, we made the complainants aware of the fact that the Committee's jurisdiction when assessing whether any undue delay has occurred is limited to the actions of CSIS alone.

We concluded that neither complaint was valid. In one case worthy of note, the complainant had alleged that an investigator demonstrated "personal bias" against him during an interview. We found that this allegation was not supported by the evidence. Instead, we observed that the investigator had adopted a professional and objective approach to the assignment.

A complaint in respect to an airport interview

As a result of our investigation, we were satisfied that the Service had not used its powers in an illegal or inappropriate fashion when it had conducted an interview. We concluded that the interviewee participated voluntarily in the interview.

A complaint about sharing information with an employer

In 1995, a person was transferred to another unit within the organization that employed him — an organization that shares information with CSIS. The complainant asserted that he was told that he was being transferred as a result of information that had come to the attention of his supervisor from the Service. CSIS personnel had attempted in previous years to interview the complainant and his refusal to be interviewed had left the Service with a negative perception of the complainant.

The Service maintained that it had never told the employer that it would cease to share information if the complainant remained in the unit, and, that in 1995, it had told the employer that it knew nothing to suggest that the complainant was a security risk or that he was anything other than a loyal Canadian. The Service noted to the Committee that in its view, the matter of the job transfer within the other organization was beyond its purview.

After examining the information provided by the Service to the employer, the Committee concluded that the complaint was justified and that CSIS personnel failed to disseminate the information in its possession in an objective, responsible, and professional manner. The Service has the obligation not only to accurately observe and record the facts that it collects, it must also be fair and objective when it reports such information to others.

Except to the extent that CSIS may have influenced the actions of the organization concerned, the

Committee's jurisdiction does not encompass the activities of the body for which the complainant worked. We have, however, recommended to the Service that it share in a clear and unreserved manner with senior management in the complainant's organization, its conclusion that the complainant did not attempt to conceal intelligence activities and does not constitute a threat to the security of Canada.

A delicate balance

The Committee reviewed a complaint about CSIS from a person whose status in Canada was undetermined.

This case drew the Committee's attention to the possibility that the Service could take unfair advantage of persons who would prefer not to provide assistance to CSIS, but who are concerned that failure to cooperate would adversely affect their chances of obtaining residence in Canada. Of equal concern is the possibility that persons approached by CSIS at an early stage in the immigration process could come to believe that their chances of securing status in Canada would be improved by cooperating.

In this particular case, the Committee found the complaint justified.

Complaints about a CSIS interview

To fulfill its duty to report to government on activities that may, on reasonable grounds, be suspected of constituting threats to the security of Canada, the Service depends on the information of members of the public who may have knowledge of, or opinions on, activities relating to threats to the security of Canada, including politically motivated violence – information often obtained through personal interviews.

The Committee investigated complaints concerning an interview conducted by the Service and recorded by the interviewee. While we were satisfied that the interview fell within the legislative mandate of the Service, two statements made by the investigators during the course of the interview caused some concern.

At one point in the interview, an investigator referred to CSIS as "the political police." The investigator told

the Committee that it was the first time he had ever used the phrase and assured us that he would never use it again. He explained that he was attempting to draw an analogy with a foreign agency whose mandate resembled the Service's in that it investigated politically motivated violence.

While the Committee regards the investigator's particular choice of words as unfortunate, we also are convinced, based on a reading of the entire exchange, that he well understood the overall mandate and purpose of the Service, and furthermore, that he attempted to convey this information to the interviewee.

With respect to a statement made by the other investigator involved, the Committee believes that it is reasonable to expect more restraint and professionalism from CSIS officers than was illustrated in this instance. We acknowledge the fact that interviews are often an effective means of collecting information and intelligence, and that a sometimes useful interview technique involves the employment of leading statements.

The Committee believes, however, that such techniques should never include statements that are not placed in the proper context, or adverse allegations about groups or individuals that are not supported by the facts.

s'apparente à celui du Service du fait qu'il enquête, lui aussi, sur la violence à caractère politique.

Le Comité estime malheureux ce choix particulier de terme par l'enquêteur, mais, à la lumière de l'ensemble des échanges, il est convaincu que celui-ci comprenait bien le mandat global et l'objectif du Service et, qui plus est, qu'il a tenté de les faire comprendre aussi à la personne qu'il interviewait.

Quant à une affirmation de l'autre enquêteur en cause, le Comité estime qu'il est raisonnable d'attendre des agents du SCRS plus de mesure et de professionnalisme que ce ne fut le cas dans l'affaire qui nous occupe. Il reconnaît que les entrevues sont souvent un moyen efficace de recueillir des informations et des renseignements et qu'une méthode d'entrevue parfois utile suppose le recours à des affirmations insidieuses.

Le Comité estime toutefois que l'emploi d'une telle méthode ne devrait jamais donner lieu à des affirmations qui ne sont pas placées dans le bon contexte ou à des allégations qui sont susceptibles de nuire à des groupes ou à des individus non fondées dans les faits.

sans réserve à la haute direction de l'organisme, soit que le plaignant n'avait tenté de dissimuler aucune activité de renseignement et qu'il ne menaçait pas la sécurité du Canada.

Un équilibre délicat

Le Comité a examiné une plainte portée à l'égard du Service par une personne dont le statut au Canada était indéterminé.

Cette affaire a attiré l'attention du Comité sur la possibilité que le SCRS tire injustement parti de gens qui préféreraient ne pas lui prêter leur concours mais qui craignent qu'un refus de collaborer n'amenuise leurs chances d'obtenir le statut de résident canadien. Il est tout aussi dangereux que les personnes avec lesquelles le Service prend contact au début du processus de l'immigration en viennent à croire que leurs chances d'obtenir ce statut seront meilleures si elles collaborent.

Dans ce cas particulier, le Comité a jugé la plainte fondée.

Plaintes au sujet d'une entrevue du SCRS

Pour s'acquitter de son obligation de faire rapport sur les activités dont il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces à la sécurité du Canada, le Service mise sur les informations émanant de membres du public qui sont susceptibles d'être au courant d'activités liées à des menaces à la sécurité du Canada, dont la violence à caractère politique, ou d'avoir des opinions à ce sujet – de telles informations s'obtiennent souvent au moyen d'entrevues personnelles.

Le Comité a fait enquête sur les plaintes concernant une entrevue menée par le Service et enregistrée par la personne interviewée. Nous sommes convaincus que cette entrevue entre dans le mandat confié au Service par la loi, mais deux affirmations faites par les enquêteurs pendant l'entrevue suscitent certaines préoccupations.

À un moment donné de l'entrevue, un enquêteur a qualifié le SCRS de « police politique ». Il a déclaré au Comité que c'était la première fois qu'il employait cette expression, jurant qu'il ne la réutiliserait jamais plus. Il a expliqué qu'il voulait ainsi établir une analogie avec un organisme étranger dont le mandat

RÉSUMÉ DES PLAINTES

Plainte au sujet d'une entrevue dans un aéroport

Notre enquête nous a convaincus que le Service n'avait pas usé de ses pouvoirs de façon illícite ou sans motif légitime en menant cette entrevue. Nous avons conclu que la personne interviewée s'était prêtée volontairement à l'entrevue.

Plainte au sujet du partage d'informations avec un employeur

En 1995, une personne a été mutée dans un autre service au sein de l'organisation qui l'employait – et qui mettait en commun des informations avec le SCRS. Comme elle le dit dans sa plainte, on lui aurait affirmé que sa mutation découlerait de renseignements que le Service aurait communiqués à son surveillant. Des employés du SCRS avaient antérieurement tenté d'interviewer le plaignant. Celui-ci ayant refusé, le Service en avait conservé une mauvaise impression.

Le SCRS a soutenu n'avoir jamais dit à l'employeur qu'il cesserait de partager avec lui ses informations si le plaignant restait dans ce service. De plus, il lui avait déclaré en 1995 qu'aucun renseignement ne lui permettait de considérer le plaignant comme une menace à la sécurité ou comme un Canadien qui n'était pas loyal à son pays sur tous les plans. Le SCRS a affirmé au Comité que la question de la mutation au sein de l'autre organisation ne lui semblait pas de son ressort.

L'examen de l'information fournie par le Service à l'employeur a amené le Comité à conclure que la plainte était fondée et que le personnel du SCRS n'avait pas communiqué cette information de façon objective, responsable et professionnelle. En effet, le Service est tenu non seulement de relever et de noter les faits avec exactitude, mais également d'être juste et objectif lorsqu'il les communique.

La compétence du Comité ne s'étend pas aux activités de l'organisme pour lequel travaillait le plaignant, sauf dans la mesure où le SCRS peut les influencer. Nous avons toutefois recommandé au Service de faire part de ses conclusions clairement et

Plaintes au sujet d'entrevues de sécurité

Cette section décrit les plaintes dont le Comité a été saisi pendant le dernier exercice financier aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* et à l'égard desquelles le CSARS a pris une décision. N'y figurent pas celles qui ont fait l'objet d'un examen administratif et ne traitent au temps que le Service a mis à fournir un avis à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

L'entrevue est l'un des moyens employés par le SCRS pour évaluer les personnes qui font des demandes d'immigration et d'autres types de demandes. Le Comité estime que les entrevues menées par les enquêteurs du SCRS ne permettent de cerner les préoccupations liées à la sécurité que si elles sont conduites habilement et si l'on y discute des diverses questions possibles en matière de sécurité. L'entrevue bien menée fournit aussi aux auteurs des demandes l'occasion de calmer ces préoccupations.

Les enquêteurs qui font les entrevues ne prennent pas de décisions au sujet du statut des demandeurs. Une autre section du SCRS analyse les réponses recueillies en entrevue et l'information provenant d'autres sources, et les résultats en sont communiqués à CIC au moyen de notes d'information. La décision finale d'accéder à une demande ou de la rejeter appartient à CIC.

Le Comité a reçu deux plaintes au sujet de présumés abus qu'auraient commis les enquêteurs du SCRS à l'occasion d'entrevues. Sachant le temps que CIC avait mis à demander l'avis du Service, le CSARS a informé les plaignants du fait que, lorsqu'il examine s'il y a retard excessif, il s'en tient aux actions du

SCRS. Nous avons conclu qu'aucune des deux plaintes n'était recevable. Dans un cas digne de mention, le plaignant a prétendu qu'un enquêteur avait été « partiel » à son endroit pendant une entrevue. Nous n'avons trouvé aucun élément de preuve corroborant cette allégation. Nous avons plutôt constaté que l'enquêteur s'était acquitté de sa tâche de façon professionnelle et objec-

LISTE DE RECOMMANDATIONS

SECTION 1 : EXAMEN DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DU SCRS

A. DOSSIERS D'INTÉRÊT PARTICULIER POUR 1996-1997

Programme de liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Pour cette raison, nous recommandons qu'on mette à jour le Manuel des procédures et qu'on y traite des importantes questions intéressant les bureaux d'ALS, dont il n'est fait mention nulle part ailleurs.

Nous recommandons toutefois qu'avant de communiquer des renseignements défavorables au sujet de Canadiens à un organisme étranger, les ALS soient tenus de consulter la direction de l'administration centrale du SCRS.

Nous recommandons que le Service revioie ou, du moins, définisse mieux son système d'évaluation de la fiabilité des organismes étrangers.

L'espionnage économique

Nous recommandons que les renseignements administratifs recueillis dans le cadre du Programme de sensibilisation et de liaison soient versés dans une base de données étrangère à l'article 12.

B. EXAMEN ANNUEL DES ACTIVITÉS DU SCRS DANS UNE RÉGION DU CANADA

Le SCRS devrait, à notre avis, obtenir l'approbation du Solliciteur général avant d'échanger des informations ou, de façon générale, de coopérer avec les ministères et organismes d'État avec lesquels il n'a pas d'entente officielle.

En conséquence, le Comité recommande qu'à moins d'empêchements opérationnels précis, le Service informe désormais les ministères fédéraux concernés de ses conclusions sur les employés visés par ses enquêtes.

Le Comité recommande que les évaluations visant à recruter comme sources des personnes autres que des cibles ne soient pas conservées dans la base des données recueillies par le Service en vertu de l'article 12.

Le Comité recommande que la définition de programmes d'entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt soit énoncée clairement dans la politique du SCRS.

C. AU SCRS

Nous recommandons donc que le Service examine et comble les lacunes de sa politique actuelle au sujet des échanges d'informations avec les services de police, relativement aux activités de militantisme, d'opposition et de dissension.

Nous recommandons donc que le Service fasse le nécessaire pour différencier clairement les enquêtes assujetties aux articles 12 et 15 et assurer la présence des critères et mesures de contrôle pertinents, si un chevauchement est inévitable.

Nous recommandons que le SCRS précise sa politique quant au critère de la « mesure strictement nécessaire » applicable à la conservation, dans sa base de données informatisées, de données signalétiques tirées du renseignement étranger.

- A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)*, septembre 1995 (SECRET) (CT 95-01)
- Regional Audit*, octobre 1995 (TRÈS SECRET) (CI 93-10)
- Terrorism and a Foreign Government*, octobre 1995 (TRÈS SECRET) (CT 94-03)
- Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, novembre 1995 (SECRET) (CI 94-04)
- Review of Certain Foreign Intelligence Services*, janvier 1996 (TRÈS SECRET) (CI 94-02)
- The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, février 1996 (TRÈS SECRET) (CI 94-01)
- Echanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1994-1995)*, février 1996 (SECRET) (CE 94-03)
- Alleged Interference in a Trial*, 27 février 1996 (SECRET) (CT 95-04)
- CSIS and a "Walk-In"*, mars 1996 (TRÈS SECRET) (CI 95-04)
- Investigation of a Foreign State's Intelligence Services*, 28 octobre 1996 (TRÈS SECRET) (CI 95-02)
- The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, 7 février 1997 (TRÈS SECRET) (CI 95-05)
- Vérification régionale*, 16 mai 1997, (TRÈS SECRET) (CT 95-02)
- A Review of Investigations of Emerging Threats*, 20 juin 1997 (TRÈS SECRET) (CI 95-03)
- Domestic Exchanges of Information*, 23 juillet 1997 (SECRET) (CI 95-01)
- Homeland Conflict*, 13 août 1997 (TRÈS SECRET) (CT 96-01)
- Une enquête suivie en matière de contre-espionnage*, mai 1995 (TRÈS SECRET) (CE 93-07)*
- Potential for Political Violence in a Region*, juin 1995 (SECRET) (CT 93-10)
- Middle East Movements*, décembre 1993 (SECRET) (CT 93-01)
- A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, décembre 1993 (SECRET) (CT 93-05)
- Review of Traditional CI Threats*, décembre 1993 (TRÈS SECRET) (CI 93-01)
- Protecting Science, Technology and Economic Interests*, décembre 1993 (SECRET) (CI 93-04)
- Domestic Exchanges of Information*, décembre 1993 (SECRET) (CI 93-05)
- Foreign Intelligence Service for Canada*, janvier 1994 (SECRET) (CI 93-06)
- The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, mai 1994 (TRÈS SECRET) (CI 93-11)
- Sources in Government*, juin 1994 (TRÈS SECRET) (CI 93-09)
- Regional Audit*, juillet 1994 (TRÈS SECRET) (CI 93-02)
- The Proliferation Threat*, décembre 1994 (SECRET) (CT 93-07)
- L'Affaire du Héritage Front*, Rapport présenté au Solliciteur général du Canada, décembre 1994 (SECRET) (AT 94-02)*
- A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)*, janvier 1995 (SECRET) (CT 93-09)
- Echanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1993-1994)*, janvier 1995 (SECRET) (CE 93-08)
- The Proliferation Threat - Case Examination*, janvier 1995 (SECRET) (CT 94-04)
- Community Interviews*, mars 1995 (SECRET) (CT 93-11)
- Une enquête suivie en matière de contre-espionnage*, mai 1995 (TRÈS SECRET) (CE 93-07)*
- Potential for Political Violence in a Region*, juin 1995 (SECRET) (CT 93-10)

- Communication de renseignements aux services étrangers, janvier 1991 (TRÈS SECRET) * (90/91-02)
- Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones, janvier 1991 (SECRET) * (90/91-07)
- Enquête de sécurité sur les campus universitaires, février 1991 (TRÈS SECRET) * (90/91-01)
- Report on Multiple Targeting, février 1991 (SECRET) (90/91-08)
- Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Iraq, mai 1991 (SECRET) (91/92-01)
- Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada, mai 1991 (SECRET) * (91/92-02)
- East Bloc Investigations, août 1991 (TRÈS SECRET) (91/92-08)
- Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions, août 1991 (TRÈS SECRET) (91/92-10)
- CSIS and the Association for New Canadians, octobre 1991 (SECRET) (91/92-03)
- Echange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications, octobre 1991 (TRÈS SECRET) * (91/92-04)
- Victor Ostrovsky, octobre 1991 (TRÈS SECRET) (91/92-05)
- Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case, novembre 1991 (SECRET) (91/92-06)
- Evaluations de la menace, Étude en vertu de l'article 40, janvier 1992 (SECRET) * (91/92-07)
- L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa, mai 1992 (TRÈS SECRET) * (92/93-01)
- "STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case, mai 1992 (TRÈS SECRET) (91/92-15)
- Les cibles du terrorisme national — Un examen du CSARS, juillet 1992 (TRÈS SECRET) * (90/91-13)
- CSIS Activities with respect to Citizenship Security
- Screening, juillet 1992 (SECRET) (91/92-12)
- The Audit of Section 16 Investigations, septembre 1992 (TRÈS SECRET) (91/92-18)
- Activités du SCRS pendant la Guerre du Golfe : Entrevues dans la communauté, septembre 1992 (SECRET) (90/91-12)
- Examen de l'enquête menée par le SCRS sur un agent clandestin latino-américain — Un examen du CSARS, novembre 1992 (TRÈS SECRET) * (90/91-10)
- Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 — Un examen du CSARS, novembre 1992 (TRÈS SECRET) * (91/92-14)
- Région des Prairies — Rapport sur les autorisations d'enquête (chapitre 1), novembre 1992 (TRÈS SECRET) * (90/91-11)
- L'attentat contre Hassan El-Tourabi, 25 mai 1993, Examen des activités du SCRS par le CSARS (SECRET) (92/93-07)
- Domestic Exchanges of Information (A SIRCI Review — 1991/92), novembre 1992 (SECRET) (91/92-16)
- Vérification de la région des Prairies, janvier 1993 (TRÈS SECRET) (90/91-11)
- La présumée venue du sheikh Rahman à Ottawa, mai 1993 (SECRET) (AT 93-06)
- Regional Audit, septembre 1993 (TRÈS SECRET)
- Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres & Paris), septembre 1993 (SECRET) (91/92-11)
- The Asian Homeland Conflict, septembre 1993 (SECRET) (CT 93-03)
- Intelligence - Source Confidentiality, novembre 1993 (TRÈS SECRET) (CI 93-03)
- Domestic Investigations (1), décembre 1993 (SECRET) (CT 93-02)
- Enquêtes menées au Canada (2), décembre 1993 (TRÈS SECRET) (AT 93-04)

RAPPORTS ET ÉTUDES DU CSARS DEPUIS 1984

- (Les rapports présentés aux termes de l'article 54, soit les rapports spéciaux du Comité au Ministre, sont marqués d'un astérisque.)
- Dix-huit mois après la séparation : Une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes, 14 avril 1986 (139 pages/SECRET) * (86/87-01)
- Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale, mai 1986 (SECRET) * (86/87-02)
- L'administration gouvernementale du Canada : Une description, janvier 1987 (61 pages/SECRET) * (86/87-03)
- Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa, février 1987 (SECRET) * (86/87-05)
- Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions, mai 1987 (SECRET) * (87/88-01)
- Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS, juin 1987 (60 pages/NON CLASSIFIÉ) * (86/87-04)
- Counter-Subversion: SIRC Staff Report, août 1987 (350 pages/ SECRET) (87/88-02)
- Rapport du CSARS — Sélection des immigrants, janvier 1988 (32 pages/SECRET) * (87/88-03)
- L'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvert, mars 1988 (18 pages/VERSION PUBLIQUE) * (87/88-04)
- La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production, septembre 1988 (80 pages/SECRET) * (88/89-01)
- CSARS — Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS, novembre 1988 (300 pages/TRÈS SECRET) * (88/89-02)
- Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles, novembre 1990 (TRÈS SECRET) (90/91-05)
- Rapport présenté au Soliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada. Le rôle du SCRS, avril 1989 (40 pages/ SECRET) * (89/90-02)
- SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, juin 1989 (540 pages/SECRET) * (89/90-03)
- L'Examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées, août 1989 (SECRET) (89/90-04)
- Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, septembre 1989 (SECRET) * (89/90-05)
- Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, septembre 1989 (NON CLASSIFIÉ) (89/90-06)
- Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone, novembre 1989 (SECRET) * (89/90-07)
- Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988, 15 novembre 1989 (SECRET) * (89/90-01)
- A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, novembre 1989 (700 pages/TRÈS SECRET) * (89/90-08)
- Echanges de renseignements avec des organismes canadiens, septembre 1990 (SECRET) * (90/91-03)
- Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d) — Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion, septembre 1990 (SECRET) (90/91-06)
- Études régionales (six études sur une région), octobre 1990 (TRÈS SECRET) (90/91-04)
- Study of CSIS' Policy Branch, octobre 1990 (CONFIDENTIEL) (90/91-09)

GLOSSAIRE

AC	—	Administration centrale
ALS	—	Agent de liaison-sécurité
AT	—	Antiterrorisme
CARC	—	Comité d'approbation et de révision des cibles
CE	—	Contre-espionnage
CIC	—	Citoyenneté et Immigration Canada
COMITE	—	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CSARS	—	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	—	Centre de la sécurité des télécommunications
DIRECTEUR	—	Directeur du SCRS
EAP	—	Direction de l'analyse et de la production
ETT	—	Exigences — Transferts de technologies
IO	—	Agent de renseignement
MINISTRE	—	Solliciteur général du Canada, sauf indication contraire
PAAZRA	—	Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports
PSG	—	Politique sur la sécurité du gouvernement
QSEP	—	Questions de sécurité économique et de prolifération
SCRS	—	Service canadien du renseignement de sécurité
SSEAN	—	Sous-section des exigences des Archives nationales
SERVICE	—	Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

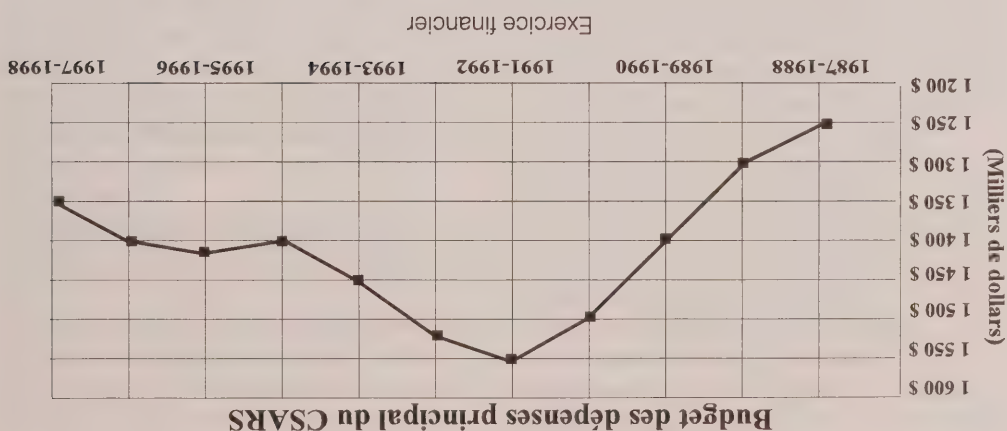
Le Comité estime que l'ensemble de ces mesures, conjuguées à la poursuite de ses efforts pour améliorer son efficacité, lui permettra de s'acquitter tout aussi bien et peut-être mieux de ses responsabilités à l'égard du Parlement et du public et, du même coup, de réduire ses frais.

Le Comité compte en tout seulement quatorze employés : un directeur exécutif, un conseiller juridique/agent principal des plaintes, qui traite les plaintes et les rapports ministériels, un sous-directeur exécutif, un directeur de la recherche, un chef de projets, cinq agents de recherche dont un assure la liaison avec les médias, un agent administratif, qui exerce la fonction de greffier aux audiences du Comité, et trois employés de soutien. C'est avec ce personnel restreint, chargé de mettre en oeuvre des mesures de sécurité spéciales, que le CSARS réussit à traiter des documents délicats et assortis d'une cote de sécurité élevée.

Personnel

Réorganisation et productivité accrue
Depuis le 1er avril 1997, le Comité a restructuré ses services de recherche de manière à en utiliser plus efficacement les ressources. Celles-ci relèvent maintenant toutes d'un sous-directeur exécutif, épousant davantage le déploiement de l'effectif du SCRS et permettant une gestion efficace des travaux de recherche intensifs qui leur sont confiés.

Compte tenu de l'apport de l'agente chargée des plaintes et du fait que le Comité mise davantage sur ses propres ressources juridiques internes pour traiter ces affaires, Sylvia MacKenzie a été nommée conseillère juridique et agente principale des plaintes le 1er avril 1997. Au cours de ses réunions mensuelles, le Comité détermine officiellement les travaux de recherche et les autres tâches que doit effectuer son personnel, et il en arrête l'ordre de priorité. La marche des activités courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert, au besoin, de la ligne de conduite à tenir auprès de la présidente, première dirigeante du CSARS.



Adaptation aux compressions budgétaires
 Sur le plan de ses activités, le Comité se ressent des compressions budgétaires qui touchent toute l'administration gouvernementale.

Les enquêtes sur les plaintes étant pour le CSARS l'article de dépenses discrétionnaires le plus coûteux, elles doivent donc absorber la majeure partie des effets des compressions budgétaires. Pour y faire face, le Comité exécute une plus grande partie de son travail à l'interne et recourt moins à des avocats de l'extérieur. En dépit des mesures prises, dont celles-là, le Comité est déterminé à ne pas accroître le temps de traitement des plaintes et à maintenir la qualité de ses rapports.

Les compressions budgétaires se font aussi sentir sur les examens que doit effectuer le Comité. Comme dans le cas des plaintes, il exécute une plus grande partie du travail à l'interne et recourt moins à des conseillers en recherche contractuels. De plus, le CSARS a réduit les sommes consacrées aux colloques, préférant traiter individuellement avec des universitaires et d'autres experts.

En 1997-1998, le Comité compte augmenter sa productivité en réaffectant à la section de la recherche deux postes de la catégorie administrative générale dite du soutien. Cela devrait accroître du tiers la production de ce service, moyennant des frais supplémentaires minimes.

Portée des changements au budget des dépenses

chacun de ses membres, le texte intégral de ses derniers rapports annuels, la liste de ses études, les récentes modifications législatives touchant le CSARS et une procédure de recherche permettant de trouver de l'information sur des sujets précis.

Le site renseigne également sur la manière de présenter une plainte au Comité en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS*, et il comporte des liens avec d'autres sites, comme ceux du Parlement, du Commissaire à la protection de la vie privée et du Commissaire à l'information, que nous croyons susceptibles d'intéresser les internautes.

Le CSARS comprime ses dépenses depuis 1991-1992 et il poursuivra dans cette voie au cours des deux prochains exercices financiers. Même si ces réductions ne sont pas élevées en chiffres absolus, elles n'en demeurent pas moins importantes pour un petit organisme dont le budget ne laisse guère de marge de manœuvre.

Le graphique 1 illustre la réduction du budget du Comité, mais de façon trompeuse du fait que, depuis 1995-1996, les services de traduction (50 000 \$) sont maintenant compris dans les niveaux de référence du CSARS. Auparavant, ces services étaient fournis gratuitement par le Bureau de la traduction du Secrétariat d'État.

Le CSARS a ouvert
 sur l'Internet, à la fin
 d'octobre 1996, un
 site officiel <http://www.sirc-sars.gc.ca>

Rédemption de compte au Parlement

Le 15 mai 1996, le CSARS a comparu devant le Sous-comité sur la sécurité nationale afin de répondre à ses questions au sujet du Budget des dépenses principal de l'exercice 1996-1997.

Le 24 octobre 1996, le Solliciteur général a présenté au Parlement le rapport annuel du Comité pour 1995-1996. Même si c'est le Ministre qui dépose ce document à la Chambre des communes, il n'est habilité à le modifier en aucune façon.

Même si c'est le
Ministre qui dépose
ce document
à la Chambre des
communes, il n'est
habilité à le modifier
en aucune façon

Le Comité a été invité le 3 décembre 1996 à répondre aux questions du Sous-comité sur la sécurité nationale au sujet de son rapport annuel de 1995-1996. À cette occasion, la présidente a exprimé l'espoir qu'à l'avenir « les rapports entre le Sous-comité et le CSARS seront empreints de confiance mutuelle ».

Le Comité a de nouveau comparu devant le Sous-comité sur la sécurité nationale au sujet de son rapport annuel de 1995-1996. À cette occasion, la présidente a exprimé l'espoir qu'à l'avenir « les rapports entre le Sous-comité et le CSARS seront empreints de confiance mutuelle ».

Le CSARS sur l'Internet Pour élargir la diffusion de l'information qui le concerne, lui et ses travaux, le CSARS a ouvert sur l'Internet, à la fin d'octobre 1996, un site officiel (<http://www.sirc-csars.gc.ca>) qui a été consulté jusqu'ici à plus de 85 000 reprises. Ce site contient des renseignements sur le mandat et les activités du Comité, la notice biographique de

Maintenir le contact avec les Canadiennes et les Canadiens

Les chercheurs du CSARS ont participé au volet des études sur le renseignement, à la conférence de l'Association des études internationales tenue à Toronto en mars 1997. Ils ont aussi pris part à la conférence et à l'assemblée générale annuelle de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, qui avaient lieu au même moment.

Tableau 4
Budget du CSARS pour 1996-1997

	1996-1997	1995-1996
Personnel	805 000	799 000
Biens et services	598 000	616 000
Total des dépenses de fonctionnement	1 403 000	1 415 000

Source : Budget des dépenses de 1996-1997, partie III, section II

Les membres du Comité ont rencontré des représentants des bureaux régionaux du SCRS, afin d'en connaître les activités et les difficultés

de l'Atlantique Nord et à Solidaires dans la paix. Cette conférence, que parrainait le Comité spécial OTAN, a eu lieu à Bruxelles en novembre 1996. Elle a fourni au CSARS l'occasion unique de partager avec des puissances occidentales et des démocraties naissantes l'expérience du Canada dans l'examen des opérations d'un organisme intérieur du renseignement de sécurité.

La conseillère juridique du Comité, qui en est aussi l'agente principale des plaintes, a participé à Toronto, à Hull et à Vancouver à une série de conférences parrainées par l'Association du Barreau canadien et par le Conseil des tribunaux administratifs canadiens. On y a traité de questions de droit administratif et d'immigration.

Rapports spéciaux

Aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité peut présenter au Solliciteur général un rapport spécial sur toute question entourant l'exercice de ses fonctions par le Service. En 1996-1997, il ne lui en a présenté aucun (la liste des études du CSARS figure à l'annexe B du présent rapport).

B. Au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

En octobre 1996, l'honorable Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r., a été nommée à la présidence du Comité⁵² et remplacée en sa qualité de membre par l'honorable James Andrews Grant, C.P., c.r.

La présidente et les membres du Comité se sont entretenus avec le Directeur du SCRS en mai et en décembre 1996. Ces échanges s'ajoutent aux rapports courants de nos chercheurs avec le Service. Les membres du Comité ont rencontré des représentants des bureaux régionaux du SCRS, situés à Vancouver, Halifax, Ottawa, Montréal et Toronto, afin d'en connaître les activités et les difficultés.

Activités du CSARS étrangères

à l'examen du SCRS

Le Comité a rencontré l'Inspecteur général du SCRS en janvier 1997 et le coordonnateur de la sécurité et du renseignement au Bureau du Conseil privé le mois suivant.

Les membres du Comité de surveillance sont souvent sollicités par des dignitaires étrangers de passage au Canada. Ainsi, en 1996-1997, ils ont rencontré :

- Inspecteur général de la sécurité et du renseignement et le Haut-commissaire de l'Australie au Canada (août 1996);
- des membres du Comité mixte permanent du renseignement d'Afrique du Sud et d'un organisme de sécurité de ce pays (février 1997); et
- le ministre polonais responsable de la sécurité accompagné de deux dirigeants de la sécurité (mars 1997).

Le sous-directeur exécutif a prononcé une allocution à une conférence de représentants de la sécurité au Conseil de coopération

52. M^{me} Gauthier est membre du Comité depuis le 8 juin 1995, mais elle en avait déjà fait partie de 1984 à 1991.

doit faire rapport au Ministre s'il estime qu'un employé a commis un acte illicite dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, le Ministre doit alors transmettre ce rapport, accompagné de ses observations, au procureur général du Canada et au Comité.

En 1996-1997, aucun agissement semblable n'a été porté à l'attention du procureur général ou du Comité. Des treize cas signalés jusqu'ici, tous ont été réglés, sauf deux qui remontent respectivement à 1989 et à 1990.

Consultations et enquêtes du CSARS

Comme on l'a vu plus haut, le Comité est un élément clé du mécanisme de responsabilisation du SCRS. En 1996-1997, il a entrepris en ce sens des activités particulières dans les domaines suivants.

Demandes officielles

Au cours de l'exercice financier (1^{er} avril 1996 - 31 mars 1997), nous avons adressé au Service 141 demandes officielles, outre celles relatives aux plaintes reçues. Il a fallu en moyenne au SCRS 44 jours pour répondre à chacune, alors que le délai moyen était de 53 jours pour l'exercice précédent.

Séances d'information

La nouvelle présidente, Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r., a rencontré le Directeur du SCRS en novembre 1996 et le Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications en décembre suivant.

L'Inspecteur général a commenté diverses autres questions, dont la prestation de mises en garde ou de conseils au secteur privé, la communication d'informations par le Service au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le respect par le SCRS des conditions dont sont assortis les mandats au sujet des communications entrées clients et avocats. Il a recommandé que, lorsqu'il soumet des affaires à la décision du Solliciteur général, le Service rattache plus clairement les circonstances de chacune à son mandat et aux mécanismes de contrôle applicables.

Enfin, l'Inspecteur général a désapprouvé la décision du SCRS de ne pas lui fournir certains documents sous prétexte qu'ils étaient d'ordre administratif.

Rapports spéciaux de l'inspecteur général

Même si les certificats sont, pour l'Inspecteur général, le principal moyen de faire part de ses constatations, il peut aussi publier à l'occasion des rapports d'étude spéciale. Aucun rapport de ce genre ne nous a été communiqué en 1996-1997. L'article 40 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Comité à demander à l'Inspecteur général d'effectuer pour lui de telles études ou des recherches. Aucune demande semblable ne lui a été faite au cours de l'exercice 1996-1997.

Agissements illicites

Aux termes du paragraphe 20(2) de la *Loi sur le SCRS*, le Directeur

activités visées par l'article 16, aux ententes assujetties à l'article 17 et aux enquêtes faisant appel à des sources humaines.

Il a recommandé qu'en ce qui concerne les enquêtes liées à des secteurs d'intérêt, le Service devrait veiller tout spécialement à documenter les motifs justifiant ses demandes d'autorisation⁵¹.

Certificat de l'inspecteur général⁵⁰

En vertu de la *Loi sur le SCRS* (sous-alinéa 38a)(i)), le Comité doit examiner les certificats de l'inspecteur général du SCRS. Dans ces documents, l'inspecteur général évalue le rapport annuel du Directeur et expose ses constatations touchant les activités opérationnelles du Service. À cette fin, il se fonde en grande partie sur ses études et ses rapports de consultation.

Nous avons reçu le certificat de l'inspecteur général pour l'exercice financier 1994-1995 en octobre 1996. Quant à celui de l'exercice suivant, nous l'avons reçu trop tard pour pouvoir l'examiner et exposer nos constatations dans le présent rapport.

Dans son certificat, l'inspecteur général se dit convaincu que le rapport annuel du Directeur (pour 1994-1995) « a été utile au Solliciteur général aux fins de son appréciation des opérations du SCRS et qu'il lui a fourni des informations de valeur dans le cadre de son rôle de surveillance ». Il affirme aussi y avoir relevé plusieurs déclarations inexactes et non corroborées.

Observations de l'inspecteur général

L'examen des activités du SCRS pour 1994-1995 a inspiré à l'inspecteur général diverses observations et recommandations à l'intention du Solliciteur général. L'inspecteur général a conclu que le SCRS n'avait pas suffisamment informé le Ministre quant aux

⁵⁰ Pour une description du rôle de l'inspecteur général du SCRS, voir l'encadré de la page 21.

⁵¹ Comme il est mentionné plus haut (page 19), ces enquêtes du SCRS visent des secteurs, comme l'espionnage économique, et non des groupes ou des individus.

Le Directeur aurait pu en dire davantage au sujet de certaines enquêtes sur l'extrémisme au Canada

• L'exercice financier 1995-1996 marque l'établissement de la liste de surveillance des réfugiés. Ce nouveau programme interne permet d'identifier les personnes, considérées comme des menaces à la sécurité, qui peuvent demander le statut de réfugié ou la résidence permanente au Canada, ou encore tenter d'accéder à un poste de confiance dans la fonction publique fédérale.

Le Comité a trois observations à faire au sujet du rapport du Directeur.

Tout d'abord, il est d'avis que, si le Ministre n'est pas informé par d'autres moyens de tout écart important et marqué par rapport aux usages et méthodes passés du Service, le Directeur devrait en fournir l'explication dans son rapport. S'il ignore les raisons des tendances ou changements, le CSARS demandera des explications au SCRS et, si elles ne le satisfont pas, il poussera les recherches plus loin.

Ensuite, le rapport passe sous silence d'importantes questions touchant les activités opérationnelles du Service, par exemple, celles qui entourent les incidences de la technologie sur ces activités. Enfin, nous avons trouvé que le rapport annuel ne contenait rien au sujet des activités de la Direction de l'analyse et de la production (EAP), important rouage opérationnel du SCRS et source clé des conseils que celui-ci est appelé à fournir au gouvernement fédéral. Il serait utile que le Directeur explique dans ses futurs rapports certaines activités de

Rapport du Directeur

pour 1996-1997

Dans son *Rapport annuel du Directeur pour 1996-1997*, le

Directeur souligne que le contexte de la sécurité mondiale subit au Canada des changements profonds et pas entièrement positifs; ce contexte est en effet devenu plus instable et imprévisible du fait que les activités entourant les menaces traditionnelles n'ont pas disparu et que de nouvelles formes ont vu le jour.

Nous croyons que le *Rapport annuel du Directeur pour 1996-1997* donne un bon aperçu des activités d'enquête les plus importantes du Service. À notre avis, cependant, on y passe sous silence deux domaines importants, ou du moins on n'y fournit pas suffisamment de détails à cet

égard.

Tout d'abord, le Directeur aurait pu en dire davantage au sujet de certaines enquêtes sur l'extrémisme au Canada. De plus, il n'évalue pas les incidences que les activités hostiles d'un certain pays au Canada pourraient avoir sur les ententes de coopération conclues avec cet État.

nous l'avons reçu au moment de mettre sous presse. Aussi en traiterons-nous dans les lignes qui suivent, tout comme de son rapport pour l'exercice suivant.

Rapport du Directeur

pour 1995-1996

Voici les points saillants relevés par le Comité dans le *Rapport annuel du Directeur pour 1995-1996* :

- Le Directeur affirme que la sécurité publique demeure la principale préoccupation du Service et que la violence à caractère politique résulte surtout au Canada du « débordement des conflits qui éclatent à l'étranger » — dont témoigne le fait que près des deux tiers de toutes les enquêtes du SCRS ont été menées en 1995-1996 par la Direction de l'antiterrorisme, et non par celle du contre-espionnage.

- En 1995-1996, la Direction du contre-espionnage a signalé qu'une trentaine de pays agissaient « contre les intérêts canadiens, au Canada ou à l'étranger ». Le Service a misé sur l'établissement de rapports de liaison pour inciter les services de renseignement étrangers à suspendre leurs activités au Canada.
- Le SCRS participe de plus en plus aux enquêtes sur la criminalité transnationale.

Canada ou à l'étranger »

En 1995-1996, la Direction du contre-espionnage a signalé qu'une trentaine de pays agissaient « contre les intérêts canadiens, au Canada ou à l'étranger »

d'intérêt national ». En pareille circonstance, le Solliciteur général détermine si la communication de renseignements opérationnels est effectivement dans l'intérêt national et, le cas échéant, il demande au SCRS de les transmettre à des personnes ou à des organismes de l'extérieur de l'administration gouvernementale.

Au début, le Comité s'inquiétait des incidences de semblables communications spéciales, mais une nouvelle politique du SCRS porte que celles-ci doivent être portées à sa connaissance. S'il y a de telles communications, ce qui ne s'est pas produit durant l'exercice 1996-1997, le CSARS les examine au cas par cas.

Rapport annuel du Directeur du SCRS

Le rapport annuel (document très secret) que le Directeur du SCRS présente au Solliciteur général expose de façon assez détaillée les opérations du Service pour l'exercice précédent. L'examen de ce rapport est l'une des principales tâches du Comité.

Dans notre rapport annuel concernant 1995-1996, nous n'avons pu commenter le rapport du Directeur pour cet exercice-là étant donné que

Le Comité estime que des politiques aussi importantes devraient être versées plus rapidement dans le manuel des politiques officielles

Le CSARS suivra de près la mise en oeuvre de la nouvelle instruction par le Service.

Renversement par la violence

Aux termes d'une instruction de 1988, le Ministère doit approuver toute enquête sur les menaces mentionnées à l'alinéa d) de la définition de ce terme, à l'art. 2 de la *Loi sur le SCRS*, qu'on dit traiter de « subversion », soit « les activités qui... visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but ... est sa destruction ou son renversement, par la violence ». En 1996-1997, le Solliciteur général n'a autorisé aucune enquête semblable.

Changements aux politiques opérationnelles du Service et aux directives données à ses agents

Le *Manuel des politiques sur les opérations du SCRS*, qui s'inspire en partie de la manière dont le Service interprète les instructions du Ministère, vise à servir de guide et de cadre de fonctionnement aux agents et aux employés du SCRS. Le Comité examine les changements que subit le Manuel, au même titre que ceux apportés aux instructions ministérielles, et cet ouvrage est pour lui un outil précieux pour l'examen des enquêtes du Service.

- présentation uniforme des évaluations de la menace;
- coopération avec le ministère de la

voici les sujets :
en à élaboré trois nouvelles dont

SCRS a revu plusieurs politiques et

Au cours de l'exercice 1996-1997, le

- obtention de locaux pour les enquêtes du SCRS.
- Citoyenneté et de l'Immigration; et

Au fil de notre examen de la nouvelle instruction du Ministère sur la gestion de l'information, le Service a fait mention d'une politique interne, « applicable dans tout le Service », que le CSARS n'avait encore jamais vue et qui était en vigueur depuis 1993. A sa demande, le SCRS lui en a fourni copie. Le Comité n'y a rien trouvé de discutable, mais il estime que des politiques aussi importantes devraient être versées plus rapidement dans le manuel des politiques officielles.

Communications d'informations pour des raisons d'intérêt public ou national

Communications pour des raisons d'intérêt public

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* interdit au Service de communiquer des informations, sauf en des circonstances particulières. L'une d'elles, qu'on y mentionne explicitement, est que le Ministère peut l'autoriser à communiquer des informations « pour des raisons d'intérêt public⁴⁹ ». Selon la *Loi*, le Directeur du SCRS est tenu de présenter au Comité un rapport sur toutes les communications de cette

catégorie; en 1996-1997, il n'y en a eu aucune.

Communications pour des raisons d'intérêt national

Selon l'interprétation que le Service fait de son mandat, il peut aussi, comme mandataire du Ministère, faire des communications spéciales d'informations « pour des raisons

49. Au fil de ses enquêtes, le SCRS obtient parfois des informations qui n'entrent pas dans son mandat mais qui, étant d'intérêt public, doivent être communiquées aux autorités compétentes. Le Solliciteur général doit déterminer si cette communication est essentiellement pour des raisons d'intérêt public et si ces raisons priment nettement une éventuelle violation de la vie privée. Avec l'approbation du Ministère, le SCRS peut communiquer de telles informations à un ministre ou à une personne appartenant à l'administration publique fédérale (alinéa 19(2)d) de la *Loi sur le SCRS*.

ouvertes qui ne satisfont pas aux critères de collecte ou de conservation prévus dans la loi devraient à l'avenir être séparées des dossiers d'enquête du Service ». Cette exigence étant absente de la dernière instruction, le Comité a demandé pourquoi.

Le ministre du Solliciteur général lui a répondu qu'elle avait été omise pour laisser au SCRS le temps de discuter de la politique et d'arrêter sa position à cet égard. Il nous a informés qu'une nouvelle instruction sur la conservation des informations de ce type serait donnée prochainement.

Enquêtes sur les campus universitaires

Une instruction antérieure du Ministre ayant trait aux « enquêtes sur les campus universitaires » oblige à obtenir l'approbation du Solliciteur général pour toute enquête menée par le SCRS sur un campus et de nature à entraver le libre échange des idées liées aux établissements universitaires. Dans une nouvelle instruction, le Ministre reprend ces principes, affirmant toutefois que le Directeur du SCRS peut, de son propre chef, approuver les activités de ses sources dans des circonstances particulières, à condition de lui faire part de ses décisions.

Dans un précédent rapport de vérification, le Comité avait recommandé de récrire l'instruction du Ministre touchant de telles enquêtes. Il a noté que la terminologie de la nouvelle instruction n'est plus incompatible avec la *Loi sur le SCRS*, problème qu'il avait déjà signalé.

Dans un précédent rapport de vérification, le Comité avait recommandé de récrire l'instruction du Ministre touchant de telles enquêtes

gouvernement des évaluations stratégiques sur les activités de criminalité transnationale qui peuvent menacer la sécurité du Canada. Parallèlement, le Service y est aussi invité à continuer de fournir des renseignements criminels aux organismes d'application de la loi, conformément aux dispositions de l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*.

Dans des rapports de vérification antérieurs, le Comité s'est dit inquiet du retard à recevoir l'instruction du Ministre sur les exigences nationales. Ce n'est qu'à la fin de l'année en cause que le Ministre a donné son instruction — qui est en fait un document de planification. Il a alors choisi de l'étendre sur deux exercices financiers : 1995-1996 et 1996-1997. Le SCARS prend acte de la publication des exigences nationales pour 1997-1998.

La gestion de l'information
L'instruction du Ministre sur la « gestion de l'information » vise à englober toutes les instructions antérieures touchant la gestion, la conservation et la destruction des dossiers du Service. Elle tient en outre compte de l'évolution rapide des technologies de l'information. Dans une instruction antérieure traitant du même sujet, le Solliciteur général mentionne expressément que « les informations de sources

Section 3 :

Régime de

responsabilisation

du SCRS

portent sur certains types d'enquêtes du SCRS dans des sphères qui peuvent être délicates, comme les campus universitaires.

Le souci premier du Comité est de déterminer si ces instructions répondent aux besoins ou si le fait d'y déroger peut donner lieu à des actes répréhensibles ou à des violations de la *Loi sur le SCRS*. L'analyse du Comité comporte trois volets précis : l'étude des directives du Service fondées sur les instructions du Ministre, l'examen de la mise en oeuvre des instructions dans des cas particuliers et l'explication de tout changement important dans le nombre d'enquêtes nécessitant l'approbation ministérielle.

En 1996-1997, trois nouvelles instructions du Ministre ont été transmises au Comité.

Les exigences nationales

Le Cabinet donne périodiquement au SCRS des directives générales, appelées « exigences nationales », lui indiquant où il doit faire porter ses efforts d'enquête. L'instruction récente intitulée « Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité – 1995-1997 » énonce cinq secteurs prioritaires : l'antiterrorisme, le contre-espionnage, le filtrage de sécurité, l'appui à la collecte de renseignements touchant l'étranger et les activités de criminalité transnationale.

Ce dernier secteur s'écarte sensiblement des exigences précédentes énoncées dans l'instruction de 1994-1995, où il est enjoint au SCRS de fournir au

Il existe, au sein du Service et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent d'en scruter les activités et de veiller à ce qu'elles soient conformes à son mandat

À titre d'organisme fédéral, le SCRS doit rendre compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada. En raison du sérieux et du degré d'intrusion que comportent parfois ses activités, les mécanismes prévus par la loi pour assurer cette reddition de compte sont rigoureux et comportent bien des facettes; il existe, au sein du Service et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent d'en scruter les activités et de veiller à ce qu'elles soient conformes à son mandat.

Il est du ressort du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (l'un des éléments du régime de responsabilisation) d'évaluer le fonctionnement des rouages de la responsabilisation du SCRS à l'endroit du gouvernement et du Parlement et de formuler des observations à cet égard.

A. Rouages de la responsabilisation du SCRS

Les instructions du Ministre

En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le Comité doit scruter les instructions données au Service par le Solliciteur général aux termes du paragraphe 6(2) de la *Loi*. Ces instructions

Au cours de l'exercice 1996-1997, le Service a traité 50 444 demandes d'immigration, dont 50 p. 100 en moins de 42 jours. Le temps moyen de traitement des autres demandes a été de 177 jours. Il a prodigué ses conseils en moins d'un an à l'égard de 99 p. 100 des cas.

Sujet d'une future étude

Pour mieux comprendre le rapport de « service à la clientèle » entre le SCRS et les organismes gouvernementaux responsables de la Citoyenneté et de l'Immigration, le Comité entreprendra une étude en profondeur du rôle du Service. À cette fin, il lui sera essentiel d'obtenir la coopération de Citoyenneté et Immigration Canada, de la GRC et de conseillers juridiques de l'extérieur de la fonction publique en matière d'immigration.

Le SCRS peut conclure, avec le gouvernement d'un État étranger, un organisme étranger ou une organisation internationale, une entente sur la prestation d'évaluations de sécurité au sujet de Canadiens et de ressortissants étrangers

Périodes de traitement prolongées

Une autre question que suscitent les trois affaires relevées en 1995-1996 est le temps qu'il a fallu au Service pour faire parvenir ses avis de refus aux ministères concernés, soit vingt-six, vingt-sept et trente-six mois, respectivement. Pour le Comité, ces périodes sont trop longues, notamment dans le troisième cas où le SCRS a mis trois ans à répondre à la demande d'un candidat à un emploi dans la fonction publique. Nous n'ignorons toutefois pas que certains délais sont parfois attribuables à des circonstances indépendantes de la volonté du Service.

Evaluations de sécurité pour le

compte de pays étrangers

Le SCRS peut conclure, avec le gouvernement d'un État étranger, un organisme étranger ou une organisation internationale, une entente sur la prestation d'évaluations de sécurité au sujet de Canadiens et de ressortissants étrangers. Pour cela, il a besoin de l'approbation du Solliciteur général qui, pour sa part, consulte le ministre des Affaires étrangères. Le Service ne fait pas de recommandations aux organismes étrangers quant à l'opportunité d'attribuer une cote de sécurité étrangère à une personne.

En 1996-1997, le Service a reçu de l'étranger 806 demandes de contrôle de sécurité; à cet égard, il a mené 160 enquêtes et fourni à ses clients étrangers 25 notes d'information.

Depuis le 1^{er} janvier 1997, Citoyenneté et Immigration Canada s'est doté d'un système selon lequel toutes les demandes sont envoyées par la poste à un centre de traitement situé à Sydney, Nouvelle-Ecosse. Ce centre envoie ensuite au Service les noms des personnes qui demandent la citoyenneté, après quoi celui-ci les vérifie dans sa base de données de filtrage de sécurité. La plupart des demandes sont traitées rapidement. Les autres, que le Service doit analyser plus en profondeur, sont retenues et évaluées avant qu'une recommandation soit faite aux autorités de la Citoyenneté.

En 1996-1997, le Service a reçu de Citoyenneté et Immigration Canada 142 317 demandes, dont 7 779 en vertu du Programme de détermination du statut de réfugié et 91 873 demandes de citoyenneté. Celles-ci étaient toutes traitées, sauf 39, le 30 mars 1997⁴⁸.

Conseils au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

Le Comité a appris l'abolition du « système d'avertissement de la citoyenneté », dont il avait fait mention dans des rapports annuels antérieurs et qui permettait au Service d'alerter le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration au sujet de certains individus. Grâce à ce système, le SCRS fournissait à ce ministère les noms et données biographiques des résidents permanents à l'égard desquels il avait relevé des problèmes de sécurité. Ainsi alerté, le Ministère examinait de près les demandes de citoyenneté des intéressés.

48. Le règlement de dix-huit autres demandes de citoyenneté reportées d'années antérieures se fait toujours attendre.

L'étude des statistiques de l'exercice précédent révèle la même tendance. En 1995-1996, le SCRS a reçu 56 886 demandes d'habilitation de sécurité qui ont donné lieu à trente-neuf notes d'information et à trois avis de refus. Dans ces cas également, aucune personne visée par une telle décision n'a fait appel au Comité.

La compétence du CSARS se limite à évaluer les activités et les recommandations du SCRS. Aussi, à défaut d'une plainte de la part des personnes touchées, le Comité ignore-t-il les décisions que les ministères fédéraux peuvent prendre à leur endroit en se fondant sur les notes d'information du SCRS.

Comme son mandat l'habilité à le faire, le Comité a demandé au Service si ses ministères clients avaient suivi ses recommandations de refuser l'habilitation. Le SCRS a répondu que, dans deux cas sur trois, ils les avaient effectivement suivies. Dans le troisième, le Comité a appris que le ministre n'y avait pas donné suite parce qu'il n'avait pas embauché le candidat.

Le Comité s'inquiète de l'issue de ces affaires et d'autres semblables étant donné l'objet manifeste de la Politique sur la sécurité du gouvernement quant au droit des intéressés à un redressement et à une révision.

Dans les cas où il y a refus explicite de l'habilitation de sécurité, le Comité note que, selon le paragraphe 42(1) de la *Loi sur le SCRS*, il est du ressort de l'administrateur général du ministère ou de l'organisme fédéral compétent d'en informer les employés touchés. La politique gouvernementale visant à informer ces personnes de leur droit à des mesures de redressement est par ailleurs connue.

Néanmoins, la rareté apparente des recommandations de refus (1 cas sur 63 605), les notes d'information émanant du SCRS (10) et l'absence de renseignements sur ce que les ministères font de l'information du Service si le refus n'est pas recommandé feront l'objet d'études ultérieures du Comité.

Décisions touchant les cotes de sécurité – Loyauté et fiabilité

La décision des ministères fédéraux d'attribuer ou de refuser la cote de sécurité repose d'abord sur les recommandations du Service. Dans son rapport à l'organisme fédéral auteur d'une demande, le SCRS exprime son opinion sur la « loyauté » du sujet envers le Canada et sur sa « fiabilité » en ce qu'elle se rapporte à la loyauté. Selon la Politique sur la sécurité du gouvernement, la cote de sécurité est refusée aux personnes à propos desquelles on a des motifs raisonnables de croire :

- « en ce qui concerne la loyauté, qu'elles participent ou pourraient participer à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*;
- en ce qui concerne la fiabilité, qu'en raison de croyances personnelles, de traits de caractère, de relations avec des personnes ou des groupements considérés comme une menace pour la sécurité ou qu'en raison de leurs liens familiaux ou étroits avec des personnes vivant dans des pays hostiles ou tyranniques, elles pourraient révéler ou être incitées à agir de façon à constituer « une menace envers la sécurité du Canada »; elles pourraient révéler ou être incitées à révéler ou faire en sorte que soient révélés sans autorisation des renseignements classifiés ».

... une des innovations clés de la Loi sur le SCRS est qu'il faut informer la personne visée par une demande d'habilitation si cette demande est rejetée

Même s'il ne fait pas d'évaluations de sécurité pour le MDN et la GRC, le Service peut vérifier pour eux ses fichiers afin de faciliter leurs enquêtes. S'ils le lui demandent, il peut aussi faire appel à des organismes étrangers.

Constatations du Comité

Nombre croissant des demandes d'habilitation de sécurité

Le Comité constate avec

étonnement qu'en dépit de la

compression de l'effectif de la

fonction publique, le nombre de

demandes d'habilitation de sécurité

au sein de celle-ci a augmenté

à chacun des trois derniers

exercices, passant successivement

de 51 209 en 1994-1995, à 56 886

en 1995-1996 et à 63 605 en

1996-1997. Même si certaines

de ces demandes visaient à mettre

à jour⁴⁴ ou à relever⁴⁵ des cotes

de sécurité existantes, il y a quand

même eu 35 440 demandes de

nouvelles cotes. Par contre, le

nombre de demandes d'abaissement

de cotes est faible (68) pour ce

même exercice.

En raison de la façon dont le

Service conserve les renseignements

sur les sujets des enquêtes de

sécurité, on ignore combien de

nouvelles demandes concernant des

« employés nommés pour une

période indéterminée » et des

« contractuels ». On dénombre

28 319 demandes d'habilitation

domnant accès aux sites de l'État.

Pour la majorité des demandes, le

Service présente son évaluation de

sécurité aux ministères sous forme

de simples avis dont il a donné

63 594 exemplaires au cours de l'exercice 1996-1997.

Droits de recours et d'examen

Comme il est mentionné plus haut dans la description des procédures prévues pour le traitement des

plaintes relatives aux habilitations

de sécurité (voir l'encadré de la

page 48), l'une des innovations clés

de la Loi sur le SCRS est qu'il faut

informer la personne visée par une

demande d'habilitation si cette

demande est rejetée. Le Comité

continue d'étudier les procédures

de recours et d'examen.

Les articles 91 et 92 de la Loi sur

les relations de travail dans la

fonction publique permettent aux

fonctionnaires⁴⁶ qui veulent con-

tester une décision négative de

recourir à la procédure de

règlement des griefs. Si un ministre

refuse une habilitation de sécurité à

des candidats de l'extérieur ou à des

fonctionnaires, le Comité peut

examiner l'affaire : les intéressés ont

donc un « droit d'examen ».

Les personnes qui passent un contrat

directement avec l'État et qui

essuient un tel refus de la

part de l'administrateur général

jouissent du même droit.

Des 63 605 demandes d'enquête

de sécurité que le SCRS a traitées

pour le gouvernement au cours

de l'exercice 1996-1997, dix

ont donné lieu à des « notes

d'information⁴⁷ » et une à un « avis

de refus » — recommandant de ne

pas octroyer d'habilitation de

sécurité à l'intéressé. En juin 1997,

ce dernier n'avait pas encore

soumis l'affaire au Comité.

63 594 exemplaires au cours de l'exercice 1996-1997.

Droits de recours et d'examen

Comme il est mentionné plus haut dans la description des procédures prévues pour le traitement des

plaintes relatives aux habilitations

de sécurité (voir l'encadré de la

page 48), l'une des innovations clés

de la Loi sur le SCRS est qu'il faut

informer la personne visée par une

demande d'habilitation si cette

demande est rejetée. Le Comité

continue d'étudier les procédures

de recours et d'examen.

Les articles 91 et 92 de la Loi sur

les relations de travail dans la

fonction publique permettent aux

fonctionnaires⁴⁶ qui veulent con-

tester une décision négative de

recourir à la procédure de

règlement des griefs. Si un ministre

refuse une habilitation de sécurité à

des candidats de l'extérieur ou à des

fonctionnaires, le Comité peut

examiner l'affaire : les intéressés ont

donc un « droit d'examen ».

Les personnes qui passent un contrat

directement avec l'État et qui

essuient un tel refus de la

part de l'administrateur général

jouissent du même droit.

Des 63 605 demandes d'enquête

de sécurité que le SCRS a traitées

pour le gouvernement au cours

de l'exercice 1996-1997, dix

ont donné lieu à des « notes

d'information⁴⁷ » et une à un « avis

de refus » — recommandant de ne

pas octroyer d'habilitation de

sécurité à l'intéressé. En juin 1997,

ce dernier n'avait pas encore

soumis l'affaire au Comité.

44. Les ministères doivent mettre à jour tous les dix ans les cotes de

fiabilité approfondie des particuliers et les cotes de sécurité des niveaux

I et II, tout comme les cotes de sécurité dominant accès aux sites. Quant

aux cotes de sécurité de niveau III, ils les mettent à jour tous les cinq ans.

Outre ces mises à jour périodiques, les ministères peuvent naturellement,

« s'ils le jugent nécessaire », examiner les cotes de fiabilité ou demander

au Service de revoir les habilitations de sécurité. Durant l'exercice considéré,

le Service a traité 7 401 demandes de mise à jour.

45. Au cours de l'exercice à l'étude, le Service a traité 2 946 demandes

de rehaussement. Une telle demande doit être faite si les nouvelles

Rapport annuel du CSARS 1996-1997

40. Dans les précédents rapports, le temps moyen de traitement des demandes d'habilitation de niveau I tenait compte des demandes relatives au « Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports », dont le temps moyen de traitement est d'une journée, d'où l'augmentation apparente sur les exercices antérieurs.
41. Niveaux d'habilitation de sécurité selon la Politique du gouvernement : I (confidentiel), II (secret), III (très secret).
42. Conseil du Trésor du Canada, manuel de la Sécurité, Politique sur la sécurité du personnel ».
43. Dans le cas d'un contrat, l'octroi d'une cote de fiabilité de base ou approfondie n'est pas obligatoire avant qu'une évaluation de sécurité puisse être demandée.

Le filtrage de sécurité dans l'administration fédérale

La Politique sur la sécurité du gouvernement (PSG)⁴² prévoit deux types d'enquêtes de sécurité du personnel : une évaluation de fiabilité et une évaluation de sécurité. Ces évaluations font partie des conditions d'emploi, selon la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Cote de fiabilité de base

Chaque ministère et organisme fédéral a la responsabilité de décider quel type d'enquête de sécurité est nécessaire. Cette décision dépend de la nature délicate des renseignements et des biens auxquels l'intéressé devra avoir accès. Le niveau « minimum » d'enquête pour les personnes qui sont nommées ou affectées à un poste pour six mois ou plus dans la fonction publique, et pour celles que la fonction publique fédérale engage à contrat pour plus de six mois et qui doivent avoir accès régulièrement aux installations de l'État. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès uniquement à des renseignements de nature non délicate (c.-à-d. non classifiés ou non désignés).

Cote de fiabilité approfondie

Une cote de fiabilité approfondie est exigée quand les fonctions d'un poste de fonctionnaire fédéral ou d'un contrat nécessitent un accès fréquent aux renseignements ou biens classifiés de l'État, quelle que soit la durée de l'affectation. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès, au besoin, à des renseignements et biens désignés.

Les ministères et organismes fédéraux ont la responsabilité de déterminer quelles vérifications sont nécessaires quant aux données personnelles, aux études ou aux titres et qualités professionnels ainsi qu'aux données sur l'emploi. Ils peuvent aussi décider de faire une vérification nominale du casier judiciaire.

Lorsqu'ils font des évaluations de fiabilité, les organismes fédéraux sont tenus de porter des jugements justes et objectifs qui respectent les droits des intéressés. D'après la Politique sur la sécurité, « les personnes visées doivent avoir l'occasion d'expliquer les renseignements défavorables avant qu'une décision ne soit prise, et il faut leur donner les motifs du refus d'une cote de fiabilité, à moins que ces renseignements ne fassent l'objet d'une exception en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels ».

Les évaluations de sécurité

Au sens de la Loi sur le SCRS, l'évaluation de sécurité est un jugement porté sur la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, sur sa fiabilité. Avant de demander une évaluation de sécurité, le ministère ou organisme gouvernemental compétent doit autoriser une cote de fiabilité « de base » ou « approfondie »⁴³. Même si elle a obtenu cette cote administrativement, une personne ne peut être nommée à un poste donnant accès à des renseignements ou biens classifiés tant que la cote de sécurité ne lui a pas été attribuée.

vie de l'intéressé, ou jusqu'à l'âge de seize ans, la plus courte de ces deux périodes étant retenue.

Même s'il appartient aux ministères demandeurs de faire la vérification initiale des dossiers criminels et du crédit, le Service consulte sa propre base de données et même les enquêtes (et parfois les entrevues) qu'il juge nécessaires ou « utiles » pour les habilitations de niveau 3.

Statistiques

Au cours de l'exercice 1996-1997, le Service a effectué 1 135 enquêtes régionales et entrevues d'individus.

En 1996-1997, le Service a mis en moyenne 14, 23 et 101⁴⁰ jours pour traiter les demandes d'habilitation de niveaux I, II et III⁴¹, respectivement.

Le Comité réexaminera une affaire que feu son ex-président avait d'abord étudiée. Il avait alors été déterminé que le sujet entrât dans la catégorie des personnes visées à l'alinéa 19(1g) de la *Loi sur l'immigration*, soit « celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre » des actes de violence qui mettraient en danger la vie ou la sécurité de personnes au Canada, et qui, de ce fait, ne sont pas admissibles au Canada.

Les vérifications le plus souvent demandées obligent à remonter de dix ans dans la vie de l'intéressé

La Cour fédérale du Canada a ultérieurement statué qu'une partie de cet alinéa va à l'encontre de la liberté d'association, garantie à l'alinéa 2d) de la Charte des droits et libertés, d'une manière dont la justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le Comité a par la suite été invité à déterminer si le sujet, un résident permanent du Canada, était visé aux alinéas 19(1e) et g) et 27(1c) de la *Loi sur l'immigration*, dans leur version en vigueur le 29 mai 1992, et dans la partie de l'alinéa 19(1g) de la *Loi sur l'immigration*, qui demeure en vigueur et n'a pas été contestée par le jugement de la Cour fédérale.

Un membre du Comité de surveillance scrutera à nouveau cette affaire au cours de 1997-1998.

B. La procédure du filtrage de sécurité dans l'administration fédérale

Le rôle du SCRS à l'égard des évaluations de sécurité

L'article 15 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à mener les enquêtes nécessaires pour fournir :

- des évaluations de sécurité aux ministères et organismes fédéraux (article 13 de la *Loi*);
- des évaluations de sécurité aux gouvernements d'États étrangers (article 13 de la *Loi*); et
- des conseils sur les questions de citoyenneté et d'immigration au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (article 14 de la *Loi*).

Le Service effectue les enquêtes et les évaluations de sécurité à l'égard des fonctionnaires et des membres du secteur privé qui sont parties à des marchés publics comportant des tâches classifiées³⁹.

Les exigences des évaluations de sécurité varient selon la cote requise (confidentiel, secret, très secret). Les vérifications le plus souvent demandées obligent à remonter de dix ans (cinq si l'employé doit avoir accès à des locaux protégés de l'État) dans la

38. Si, à toute étape entre le dépôt d'une plainte et le début d'une audience à ce sujet devant un tribunal des droits de la personne, la Commission reçoit un avis écrit d'un ministre fédéral l'informant que les actes qui font l'objet de la plainte mettent en cause la sécurité du Canada, elle peut... transmettre l'affaire au comité de surveillance (par. 45(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*).

39. Font exception les employés de deux organismes, le ministère de la Défense nationale (MDN) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), qui font leurs propres enquêtes pour les employés qui ont besoin d'une habilitation de sécurité.

Constatations au sujet des plaintes portées en 1996-1997 concernant les habilitations de sécurité

L'unique plainte faite au Comité à l'égard d'une habilitation de sécurité vise un ministère qui effectue ses propres enquêtes de sécurité. Ce ministère a informé le CSARS qu'en fait il n'avait pas annulé ni suspendu l'habilitation de sécurité du plaignant. Celle-ci est toujours valide, nous a-t-on assuré. Comme ce n'est pas le Service qui était responsable de l'enquête, le Comité n'était pas habilité à mener une autre enquête.

Constatations au sujet des rapports ministériels de 1996-1997³⁴

Refus d'attribuer la citoyenneté
Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Comité accusait réception d'un rapport du Ministre

Changements aux procédures touchant le gouverneur en conseil

Lorsqu'il reçoit un rapport du Ministre, le Comité examine les motifs sur lesquels ce rapport est fondé, puis il remet au gouverneur en conseil un rapport complet sur les résultats de son enquête. Le gouverneur en conseil peut faire une déclaration interdisant l'approbation d'une demande de citoyenneté pour une période de deux ans. Dans le cas d'une demande d'immigration, le gouverneur en conseil peut enjoindre au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada de délivrer une attestation de sécurité contre une personne et de la faire expulser.

Au cours de l'exercice 1996-1997, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada a présenté au Parlement le projet de loi C-84 destiné à modifier la *Loi sur la citoyenneté* et la *Loi sur l'immigration*. Les changements proposés habiliteraient le gouverneur en conseil à nommer un juge pour remplacer le Comité si celui-ci s'estimait incapable de remplir son mandat. Ils comportent aussi une disposition provisoire englobant les décisions judiciaires qui ont été rendues avant l'entrée en vigueur des mesures prévues dans le projet de loi.

34. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada peut adresser un rapport au Comité s'il est d'avis qu'une personne devrait se voir refuser l'attribution de la citoyenneté parce qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle se livrera à une activité qui constitue une menace à la sécurité du Canada ou qui fait partie d'activités criminelles organisées en vue de la perpétration d'une infraction punissable par voie de mise en accusation. Voir la *Loi sur la citoyenneté* (art. 19.1 et suivants).
35. *Zündel c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, Cour fédérale du Canada, décision du juge Heald, 1er août 1996.
36. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada et le Solliciteur général peuvent adresser au Comité un rapport conjoint s'ils sont d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité

ou de criminalité dont ils ont eu connaissance, qu'un résident permanent appartiendrait à l'une des catégories non admissibles visées dans la *Loi sur l'immigration*. Voir cette loi (art. 39 et suivants).
37. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada et le Solliciteur général peuvent adresser au Comité un rapport conjoint s'ils sont d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité dont ils ont eu connaissance, qu'une personne qui a fait appel (d'une mesure d'expulsion) auprès de la section d'appel de l'immigration est un résident permanent appartenant à l'une des catégories non admissibles visées dans la *Loi sur l'immigration*. Voir cette loi (par. 81(1) et suivants).

Pour le deuxième exercice consécutif, nous avons reçu neuf plaintes au sujet d'activités du Service liées à la prestation d'évaluations de sécurité ou de conseils au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada. Dans quatre cas, le Comité a pu confirmer que le SCRS avait mené à terme son enquête, et qu'il avait présenté ses recommandations à Citoyenneté et Immigration Canada, ou qu'il était sur le point de le faire. Pour deux de leur complexité justifie le temps qu'il a fallu au Service pour les régler.

Au sujet de deux autres affaires, le CSARS a constaté que la source des délais était étrangère au SCRS et attribuable à des organismes ne relevant pas de sa compétence. Quant à la dernière plainte, nous avons avisé son auteur qu'il aurait d'abord dû exposer ses doléances au Directeur du Service. Au moment de mettre sous presse, le plaignant lui avait écrit et, mécontent de la réponse du SCRS, il s'était à nouveau adressé au CSARS.

Historique du traitement des plaintes à l'égard des habilitations de sécurité

En sa qualité de tribunal chargé d'instruire les plaintes, le Comité doit examiner toute affaire ayant trait aux habilitations de sécurité dans la fonction publique fédérale, et faire rapport à ce sujet. Aux termes de l'article 42 de la Loi sur le SCRS, une plainte peut être déposée auprès du Comité par :

- tout candidat à un emploi dans la fonction publique fédérale, qui s'est vu écarter par suite du refus d'une habilitation de sécurité;
- tout fonctionnaire fédéral qui est renvoyé, rétrogradé ou muté, ou qui se voit refuser une promotion ou une mutation pour la même raison;
- toute personne à qui est refusé pour la même raison un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement.

Ce rôle quasi judiciaire de tribunal chargé d'entendre les plaintes intéresse directement les personnes dont l'emploi dans la fonction publique fédérale se trouve compromis par le refus d'une habilitation de sécurité. Naturellement, une personne ne peut porter plainte au sujet d'un tel refus si elle n'en est pas informée. Par le passé, souvent l'obligation de fournir cette information n'existait pas. La Loi sur le SCRS a corrigé cette situation : elle oblige en effet les administrateurs généraux ou le Ministre à en aviser les individus concernés.

Avant la promulgation de la Loi sur le SCRS, non seulement beaucoup d'individus ignoraient qu'une habilitation de sécurité leur avait été refusée, mais même ceux qui en étaient avisés ne connaissaient pas le motif du refus. Aujourd'hui, la loi oblige le Comité à fournir à l'auteur de toute plainte autant d'informations que le permettent les exigences de la sécurité nationale quant aux circonstances entourant le refus de l'habilitation de sécurité. Le Comité doit alors examiner tous les faits pertinents à l'affaire et se prononcer sur la validité de la décision de l'administrateur général, puis présenter ses recommandations au Ministre et à l'administrateur général compétent.

S'il en vient à la conclusion que le CSARS a exercé ses fonctions efficacement et à bon droit, le CSARS en fait part au plaignant

ou de leur avoir installé un dispositif par voie chirurgicale. En règle générale, lorsqu'il répond à une plainte, le Comité ne confirme ni n'infirme que l'auteur de celle-ci est une cible. Il fait une enquête approfondie sur les affirmations du plaignant afin de s'assurer que le Service n'a pas abusé de ses pouvoirs. S'il en vient à la conclusion que ce dernier a exercé ses fonctions efficacement et à bon droit, le CSARS en fait part au plaignant. N'ayant rien trouvé d'abusif au sujet des activités du SCRS touchant ces cinq affaires, il a fait part de ses conclusions aux plaignants.

Le Comité a reçu dix plaintes dont il s'est borné à avertir les auteurs qu'il ne pouvait faire enquête du fait qu'ils n'avaient pas d'abord présenté leur plainte directement au Service. Six autres plaignants ont été informés que le Comité n'avait pas compétence pour enquêter au sujet de leur affaire.

A. Plaintes reçues en 1996-1997 au sujet d'activités du SCRS

Statistiques

Au cours de l'exercice 1996-1997, le Comité a reçu 33 plaintes relevant de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* (« au sujet d'activités du Service ») et une autre, de l'article 42 (refus d'une habilitation de sécurité). De plus, il a été saisi de deux rapports ministériels — concernant, l'un la *Loi sur la citoyenneté* et l'autre, la *Loi sur l'immigration*.

Constatations au sujet des plaintes portées en 1996-1997 « contre des activités »

Au cours de l'exercice 1996-1997, nous avons reçu cinq plaintes de personnes accusant le Service de les avoir surveillées ou enlevées, d'avoir intercepté leur courrier ou leurs conversations téléphoniques

Tableau 3
Plaintes (du 1^{er} avril 1996 au 31 mars 1997)

Activités du SCRS	Nouvelles plaintes	Reportées de 1995-1996	Réglées en 1996-1997	Reportées à 1997-1998
33		4	36	1
Habilitations de sécurité	1	0	1	0
Immigration	1	0	0	1
Citoyenneté	1	0	0	1
Droits de la personne	0	0	0	0

Section 2 : Enquêtes sur les plaintes

La deuxième fonction principale du CSARS, qui n'a rien à voir avec l'examen des activités de renseignement du Service, consiste à enquêter sur les plaintes du public au sujet de tout acte du SCRS. Trois domaines distincts tombent sous la compétence du Comité³³ :

Le CSARS est désigné comme tribunal quasi judiciaire pour examiner toute affaire ayant trait aux *habilitations de sécurité* exigées par le gouvernement fédéral, y compris les plaintes à l'égard du refus d'habilitations à des fonctionnaires ou à des fournisseurs du

gouvernement fédéral, et pour faire rapport à ce sujet.

Le Comité fait enquête sur les *rapports de ministres* à l'endroit de personnes et relativement à des affaires de citoyenneté, d'immigration et de droits de la personne et au crime organisé.

Comme le prescrit la *Loi sur le SCRS*, toute personne peut porter plainte auprès du Comité de surveillance.

La section A, qui suit, présente les résultats de l'analyse du Comité quant au nombre et aux types de plaintes reçues pendant l'exercice 1996-1997.

La **section B** énonce le rôle du SCRS à l'égard des enquêtes et évaluations de sécurité effectuées pour le compte du gouvernement.

Rôle du CSARS quant aux plaintes sur les activités du SCRS

Aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance doit enquêter sur les plaintes reçues de « toute personne... contre des activités du Service ». Cependant, il ne peut faire enquête que si deux conditions sont remplies :

- la plainte doit d'abord avoir été présentée au Directeur du SCRS sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le Comité (environ 30 jours) ou fourni une réponse qui satisfasse le plaignant;
- la plainte ne doit pas, de l'avis du Comité, être frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

De plus, aux termes du paragraphe 41(2), le Comité ne peut enquêter sur une plainte susceptible d'être réglée au moyen d'une autre procédure établie en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Ces conditions n'empêchent aucunement le Comité de faire enquête et de formuler des constatations et recommandations sur les cas où les plaignants estiment n'avoir pas reçu de réponse satisfaisante du SCRS.

33. La *Loi* sur le SCRS prévoit que le CSARS enquête sur les plaintes qu'il reçoit en vertu des articles 41 et 42. Elle porte en outre qu'il peut faire enquête au sujet des rapports et questions dont il est saisi aux termes de l'article 17.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, des articles 39 et 82.1 de la *Loi sur l'immigration* et de l'article 36.1 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Représentativité du Service par rapport à la population canadienne

Selon le Comité, la composition de l'effectif du SCRS devrait être largement représentative de la population canadienne. Ces dernières années, le Service a recruté davantage au sein de certains groupes, mais il reste encore beaucoup à faire.

Les progrès les plus marqués du SCRS touchent l'emploi de membres des minorités visibles, et ses objectifs sont atteints sur ce plan. Le Service a aussi réussi certaines percées auprès des autochtones et des personnes handicapées, sans toutefois

atteindre les objectifs qu'il s'était fixés. Il affirme que la sous-représentation autochtone est un

phénomène commun à l'ensemble de la fonction publique et tient, entre autres, au taux élevé de démission parmi les membres de ce groupe. Après avoir atteint son objectif d'emploi de personnes handicapées en 1994, le SCRS a eu la main moins heureuse que les deux années suivantes.

Le SCRS a dépassé ses objectifs quant à la proportion de femmes dans la catégorie de la gestion en 1995 et aux niveaux supérieurs de la catégorie des agents de renseignement en 1996. Depuis, cependant, cette proportion a diminué à la fois à cause des démissions et de la réduction du nombre de postes des catégories de gestionnaires où elles étaient assez bien représentées. De plus, le Comité a constaté que, dans la catégorie administrative, la compression de l'effectif du SCRS avait surtout trappé le groupe féminin.

Selon le Comité, la composition de l'effectif du SCRS devrait être largement représentative de la population canadienne

Par suite de l'affaire Ames, le SCRS a amorcé un examen de ses mesures de sécurité interne. En octobre 1996, le Comité a reçu le rapport final de cet examen : *Trouver le juste équilibre*. Dans ce rapport, le Service conclut que « les mesures de sécurité en place au SCRS sont fiables et efficaces » et il souligne la nécessité de tendre à un juste milieu entre ces mesures et les droits des employés. Il recommande d'apporter certains changements à l'habilitation de sécurité de ces derniers, d'améliorer les programmes de sensibilisation à la sécurité et de resserrer la sécurité des locaux. Le Service recommande en outre que ses employés soient tenus de fournir des renseignements financiers à l'embauchage et de subir périodiquement un test polygraphique.

L'adoption de nouvelles procédures d'enquête de sécurité à l'égard des entrepreneurs et l'exécution de fouilles aléatoires du personnel et des visiteurs ont aussi été recommandées. Au moment de la publication de ce rapport, on avait donné suite à la plupart des recommandations, semble-t-il.

Observations du Comité sur les questions de sécurité interne

Le Comité est d'avis que la sensibilisation des employés aux questions de sécurité et la connaissance des procédures à suivre sont au moins aussi importantes que l'élaboration de nouvelles procédures. Il a noté que le Service avait recommandé la tenue d'une étude sur la question au lieu de commenter longuement le contrôle et le traitement des

Nous ne sommes pas convaincus que l'utilité de recourir plus souvent au polygraphe pour la présélection des candidats soit fondée dans les faits

Recrutement et représentativité au SCRS

Recrutement

documents classifiés dans ce rapport. Le SCRS nous a informés que l'étude avait été entreprise depuis.

Par ailleurs, nous ne sommes pas convaincus que l'utilité de recourir plus souvent au polygraphe pour la présélection des candidats soit fondée dans les faits. Comme nous l'affirmons dans de précédents rapports, nous croyons toujours qu'un rigoureux programme de vérification de sécurité est probablement plus efficace.

En 1996-1997, la promotion d'agents de renseignement (IO) comptait deux classes et, en tout, 30 participants. Un seul d'entre eux a échoué. Cinq de ses collègues occupaient auparavant des postes dans d'autres catégories d'emploi au Service.

Le rapport femmes/hommes était de dix-sept contre treize, comparativement à dix contre vingt-deux l'an dernier. Un homme et trois femmes appartenaient à des minorités visibles.

Toutes les recrues ont satisfait aux exigences sur le bilinguisme.

étrangers de passage au Canada et suscitant des craintes en matière de contre-espionnage; et

- l'augmentation du nombre des dossiers de filtrage, notamment à l'égard des demandes de citoyenneté, d'immigration et de statut de réfugié.

Le Comité veille à ne pas tirer de conclusions trop catégoriques à partir de telles observations. En effet, une diminution ou une augmentation du nombre de dossiers ne présage pas forcément un changement au niveau des menaces à la sécurité nationale. Elle peut témoigner, plutôt, de variations dans l'appartenance d'individus ou de groupes, ou encore de l'accent placé par le Service sur les éléments les plus dangereux de certains groupes.

Conservation de notes électroniques internes par le SCRS

Un sujet de préoccupation constant du Comité est la gestion du système de courrier électronique du Service. Auparavant, comme dans la plupart des grandes organisations, les dossiers de celui-ci contenaient presque uniquement des documents papier. Cela facilitait les recherches et vérifications du Comité qui pouvait y trouver toutes les communications écrites faites au SCRS, y compris les notes internes et celles sur les opérations.

Cependant, le Service a remplacé dernièrement son système de gestion de l'information par un système électronique « sans imprimé » qui emmagasine automatiquement les communications officielles au

SCRS (permettant ainsi de les vérifier), mais pas la correspondance « officielle ».

Dès le début de l'implantation du nouveau système, le Comité a constaté une relative rareté de notes électroniques (l'équivalent des vieilles notes internes sur papier), qui sont monnaie courante dans la plupart des organisations. Il a par la suite appris que, pour qu'une note électronique officielle soit conservée, l'agent compétent du SCRS devait décider de la « sauvegarder ». En effet, le personnel du Service avait été mis en garde contre le risque que toute note sauvegardée soit examinée.

Depuis, le SCRS a revu ses directives aux employés, et les nouvelles procédures semblent faciliter la sauvegarde du courrier électronique destiné à ses dossiers. Par la suite, le Comité a constaté une augmentation graduelle du volume des notes électroniques opérationnelles qu'il est appelé à consulter au moment de ses examens. Il continuera de suivre la situation de près.

Sécurité interne

Dans son rapport annuel de 1994-1995, le CSARS a fait état de l'affaire Aldrich Ames, cet employé de la CIA qu'on avait arrêté pour espionnage au nom de l'Union soviétique. Le 16 novembre 1996, un autre employé de la CIA, Harold James Nicholson, était arrêté, lui aussi pour espionnage, mais au nom de la Russie. Tout comme Ames, Nicholson était poussé par l'appât du gain. Il ne semble avoir ni obtenu ni révélé d'information qui puisse menacer la sécurité nationale du Canada.

Un sujet de
préoccupation
constant du Comité
est la gestion du
système de courrier
électronique du
Service

de renseignements permettant d'identifier ce personnage n'était pas « strictement nécessaire » dans cette affaire, à notre avis, compte tenu du préjudice qu'il pouvait en subir.

Nous recommandons que le SCRS précise sa politique quant au critère de la « mesure strictement

nécessaire » applicable à la conservation, dans sa base de données informatisées, de données signalétiques tirées du renseignement étranger.

Demandes périmées de la

part de ministres

Dans son rapport de l'an dernier, le Comité mentionne qu'un certain nombre de demandes ministérielles d'assistance, remontant à trois ans ou plus, n'avaient pas été signées par les ministres de l'époque. Ceux-ci les ont paraphées depuis.

Gestion, conservation et élimination des dossiers

Les dossiers sont le pendant essentiel de la collecte de renseignements. Toute enquête et toute cible approuvée oblige le Service à créer un dossier et un système permettant de mettre l'information qu'il contient à la disposition de ses agents compétents. À cet appareil de d'informations fait contrepois la restriction claire, imposée au Service dans la *Loi sur le SCRS*, à savoir que celui-ci doit recueillir l'information « dans la mesure strictement nécessaire ». Le Comité scrute constamment les politiques et usages du Service en matière de

Toute enquête et toute cible approuvée oblige le Service à créer un dossier . . .

Élimination des dossiers

gestion de dossiers pour s'assurer qu'aucun renseignement non nécessaire n'est conservé ou communiqué sans motif valable.

Au SCRS, les dossiers sont conservés suivant un calendrier préétabli qui précise pendant combien de temps ils doivent être conservés une fois devenus inactifs. À l'expiration de cette période, la Sous-section des exigences des Archives nationales (SSBAN), du SCRS, examine les dossiers afin de déterminer ce qu'il faut en faire : les conserver, les détruire ou les envoyer au Fonds des Archives nationales.

Au cours de 1996-1997, la SSBAN a examiné 12 495 dossiers. De ce nombre, elle en a détruit et conservé 8 565 et 3 896, respectivement. Quant aux 34 autres, ils seront envoyés aux Archives nationales à l'expiration du délai de conservation. Ces chiffres sont sensiblement inférieurs à celui de l'an dernier où la Sous-section avait traité 115 000 dossiers; cette baisse tient au fait que le Service avait alors éliminé les derniers dossiers des quelque 500 000 reçus en 1984 de la Gendarmerie royale du Canada.

Statistiques sur les nouveaux dossiers

De la comparaison des statistiques sur les nouveaux dossiers pour 1995-1996 et 1996-1997 se dégagent deux tendances intéressantes :

- la diminution marquée du nombre des dossiers de ressortissants

Constatations du Comité

Le Comité a relevé plusieurs faits nouveaux, touchant tant les politiques que l'aspect opérationnel, en ce qui a trait aux enquêtes menées en vertu de l'article 16 (renseignements étrangers) par le Service.

Sur le plan des politiques, en 1995-1996, le SCRS a enrichi son *Manuel des politiques sur les opérations* d'un nouveau chapitre consacrant des procédures établies.

Le Comité emploie diverses méthodes pour examiner la collecte de renseignements étranger

Méthode d'examen

Les renseignements étrangers sont ceux qui concernent « les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger ». L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à recueillir de tels renseignements à la demande écrite du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ou du ministre de la Défense nationale.

Dans son examen de la collecte de renseignements étrangers, le Comité emploie diverses méthodes :

- comme le lui prescrit l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, il examine les demandes d'assistance émanant de ministres;

- il scrute tous les renseignements que le SCRS conserve sur le compte de Canadiens et de Canadiens pour les besoins de la sécurité nationale;

- compte tenu du critère de la « mesure strictement nécessaire » énoncé à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, il détermine si le SCRS a des motifs valables de conserver les renseignements amassés dans le cadre d'enquêtes en vertu de l'article 16;

de façon générale, il évalue si la coopération du Service avec le Centre de la sécurité des télécommunications³² (CST) est conforme à la *Loi sur le SCRS*.

Dans la seconde, nous avons trouvé un cas où l'on avait conservé — sans raison valable, de l'avis du Comité — des informations sur la participation d'un personnage important à une activité de recitade morale douteuse. La conservation

32. Le Centre de la sécurité des télécommunications relève du ministère de la Défense. Comme on peut le lire dans le rapport *La communauté canadienne du renseignement*, présenté en 1996 au Parlement par le vérificateur général, le CST « analyse les transmissions radio, radar et électroniques qu'il intercepte et en fait rapport... et il communique ces renseignements étrangers à ses clients au sein du gouvernement canadien ».

Le Directeur du SCRS signalera désormais au CSARS toute communication d'intérêt national

de renseignements, avec les organismes canadiens.

Les politiques du SCRS ont cependant subi deux changements qui ont des incidences au niveau de sa coopération avec d'autres

organismes. Dans le premier cas, le Service a rédigé une politique sur la coopération opérationnelle avec les autres institutions gouvernementales canadiennes. Cette politique consacre l'usage actuel et se passe donc d'observations de la part du Comité.

La seconde politique nouvelle donne suite à une recommandation,

formulée par le Comité dans son rapport de 1992-1993, sur la question des « communications spéciales » du Service. À titre de principe

général, le SCRS ne peut communiquer de renseignements à n'importe qui. Il peut faire des communications spéciales à des personnes étrangères à l'administration gouvernementale

à la demande du Solliciteur général.

À l'époque, le Comité a recommandé de soumettre à la même règle les communications spéciales et celles relevant de l'alinéa 19(2)d) de la *Loi sur le SCRS*, à savoir qu'il devait être averti de telles communications. En vertu de la nouvelle politique, le Directeur du SCRS signalera désormais au CSARS toute communication d'intérêt national. (communication spéciale).

Ententes avec des organismes étrangers

Aux termes de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit obtenir l'approbation du Solliciteur général — qui consulte alors le ministre des Affaires étrangères — avant de conclure une entente

avec le gouvernement d'un État étranger ou une organisation internationale. Pendant ces pourparlers préparatoires, aucune information classifiée ne peut être échangée.

Ententes en 1996-1997³⁰

Le 31 mars 1997, le Service avait signé un total de 203 ententes de liaison avec 123 pays et trois organisations internationales. Au cours de l'exercice, le Ministre en a approuvé une nouvelle, conclue avec un organisme d'Asie, et trois ententes existantes ont été élargies. Deux des trois organismes signataires (de pays situés sur ce continent) avaient un bilan peu reluisant en matière de respect des droits de la personne; les ententes modifiées permettent la consultation et l'aide technique.

Information sur la criminalité transnationale

Un certain nombre de services de renseignement étrangers recueillent des informations sur la criminalité transnationale. L'une des fonctions des agents de liaison-sécurité du SCRS à l'étranger est de nouer et d'entretenir avec d'autres organismes les relations requises pour faciliter l'échange de telles informations³¹. En revanche, le Service transmet ces renseignements aux autorités policières compétentes au Canada.

³⁰ Le vaste champ d'activité du Service en matière de liaison et de coopération avec l'étranger fait l'objet d'un compte rendu spécial à la section A, page 3.

³¹ Page 3 fournit des détails sur l'évaluation du rôle des agents de liaison-sécurité.

d'établir les conditions applicables à ces rapports, il est tenu de respecter ces conditions de façon stricte.

Dérégation aux conditions d'accès aux renseignements personnels

Pour pouvoir obtenir des renseignements personnels d'un ministère ou organisme fédéral, le Service doit remplir la demande prévue à l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Comité a trouvé trois cas où, à son avis, le SCRS ne s'était pas conformé à cette disposition.

Dans un premier cas, le Service a contredit le Comité quant au caractère personnel des renseignements en cause. Le SCARS reste sur sa position initiale. En ce qui touche les deux autres cas, le Service a affirmé que, même si les renseignements avaient un caractère personnel, ils ne provenaient pas d'un dossier gouvernemental et n'étaient donc pas assujettis aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'examen des renseignements a amené le Comité à une conclusion différente. À son avis, les opinions recueillies par le SCRS étaient fondées sur des informations obtenues de fonctionnaires à leur travail, et le Service aurait dû présenter une demande de renseignements dans ces cas-là aussi.

Politiques et directives

En 1995, il n'y a pas eu de nouvelle instruction du Ministère en matière d'ententes et de coopération, c'est-à-dire d'échange

clairement les enquêtes assujetties aux articles 12 et 15 et assurer la présence des critères et mesures de contrôle pertinents, si un chevauchement est inévitable.

Par cette recommandation, le Comité vise les usages du SCRS, et non ses politiques. Il entend continuer de porter une attention spéciale à cette question.

Dérégation à une entente en matière d'échange de renseignements

Selon une entente écrite conclue avec un ministère fédéral, le Service est autorisé à consulter certains de ses renseignements. De plus, dans ce document, un fonctionnaire du ministère est désigné comme trait d'union entre les deux organismes.

Dans son examen, le Comité a pris connaissance d'une affaire où le SCRS avait communiqué directement avec un collègue du fonctionnaire désigné et non avec ce dernier, dérogeant ainsi à l'entente – de l'avis du CSARS. Le Service n'a pas la même optique générale au sujet de pareilles ententes. En effet, dans ses rapports avec les ministères, il est d'avis qu'il peut demander des informations à ces fonctionnaires, qui sont désignés pour faciliter les choses, mais aussi à quelqu'un d'autre.

Le Comité estime que son interprétation est la bonne. En ce qui touche les enquêtes assujetties à l'article 12, si le Service conclut avec un ministère ou un organisme gouvernemental une entente officielle dont l'objectif premier est

Le Comité a trouvé que le SCRS avait respecté les paramètres de ses politiques et les exigences de la loi dans la majorité des échanges de renseignements effectués en 1995

Le CSARS s'est demandé si certains rapports d'un service de police régional étaient pertinents... et si le Service en avait besoin

Constatations du Comité

Le Comité a trouvé que le SCRS avait respecté les paramètres de ses politiques et les exigences de la loi dans la majorité des échanges de renseignements effectués en 1995. Cependant, des commentaires s'imposent sur plusieurs points.

Collecte d'informations sur le militantisme

La nature d'une série de rapports qu'un service de police régional a remis au SCRS et ce que celui-ci en a fait par la suite ont suscité les craintes du Comité. Ces rapports, qui contenaient des observations sur diverses manifestations publiques de militantisme ou d'opposition, ont tous été versés dans la banque de données opérationnelles du SCRS (article 12). En les examinant, le CSARS s'est demandé s'ils étaient pertinents quant aux menaces à la sécurité du Canada et si le Service en avait besoin pour s'acquitter de son rôle de conseiller du gouvernement.

Le Comité a fait part de ses craintes au Service qui a alors accepté d'enlever trois des quatre rapports de sa base de données. Le SCRS estime que le quatrième rapport contient des renseignements relevant de l'article 12. Le CSARS demeure convaincu que ce rapport devrait, lui aussi, être retiré de la base de données, car les activités dont il y est fait mention n'ont trait à aucune enquête du Service.

En ce qui touche la collecte et la conservation des informations de ce genre en général, le Comité estime que la politique actuelle du Service ne fournit pas de directives détaillées à ses agents.

La *Loi sur le SCRS* définit clairement deux types de pouvoirs d'enquête qui peuvent être conférés au Service, chacun étant assujéti à sa propre série de critères et de mesures de contrôle prévus pour les fins de la gestion et de la loi. Le Comité estime que toute confusion quant au but de ces deux fonctions très distinctes, permettant de recueillir de l'information à une fin donnée et de l'utiliser à d'autres fins, suscite des préoccupations à l'égard des « expédients » administratifs et des violations à la vie privée.

Nous recommandons donc que le Service fasse le nécessaire pour différencier

Clarification de mandats distincts

Au fil de ses enquêtes, le Service a interviewé des gestionnaires de deux ministères. L'examen des dossiers des entrevues n'a pas permis au Comité de déterminer si elles avaient eu lieu à des fins opérationnelles (article 12 de la *Loi sur le SCRS*) ou à celles d'enquêtes de sécurité (article 15). Le Service a affirmé à ce sujet qu'il y avait dans ses politiques une distinction entre ces types d'enquêtes; comme le Comité n'est pas de cet avis, le problème demeure entier.

Le Comité continuera de suivre la situation à cet égard.

Nous recommandons donc que le Service examine et comble les lacunes de sa politique actuelle au sujet des échanges d'informations avec les services de police, relativement aux activités de militantisme, d'opposition et de dissension.

ministères et organismes fédéraux et huit avec des provinces. Il a aussi conclu des accords distincts avec plusieurs services de police d'une province. Le SCRS n'est pas tenu d'avoir une entente officielle pour communiquer des informations à des organismes canadiens ou pour collaborer avec eux sur le plan opérationnel, mais il doit au préalable obtenir l'approbation du Ministre. Il conclut habituellement une entente si l'autre partie exige des paramètres ou des engagements préétablis.

Ententes de 1996-1997

Le Service n'a signé aucune nouvelle entente avec des organismes canadiens au cours de l'exercice 1996-1997 et il a affirmé que toutes celles déjà conclues avec ces organismes donnaient de bons résultats. L'examen des opérations du SCRS par le Comité n'a suscité aucune préoccupation grave à l'égard de ces ententes.

Informations échangées avec des organismes canadiens

Chaque année, le Comité scrute les informations que le Service échange avec des organismes canadiens pour s'assurer qu'il les recueille et les communique en se conformant à la *Loi sur le SCRS*, à l'instruction du Ministre et à ses propres

politiques²⁹. En particulier, le CSARS vérifie :

- s'il y a correspondance entre la menace et la violation de la vie privée que suppose la communication de l'information;
- si l'échange de renseignements est strictement nécessaire selon les exigences opérationnelles que le Service doit respecter en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*;
- si l'information échangée contient des renseignements trop personnels et délicats qui proviennent, par exemple, de dossiers médicaux ou de ceux du bien-être social;
- si l'information échangée est raisonnable et exacte quant aux faits;
- si toutes les communications d'informations faites par le SCRS sont conformes aux dispositions qui précèdent les alinéas 19(2)a) à d) ou à ces alinéas eux-mêmes; et

- si les informations fournies par le SCRS entrent dans le mandat de l'organisme destinataire.

Méthode d'examen

Pour l'année civile 1995, le Comité a examiné quelque 5 000 échanges de renseignements effectués avec des institutions gouvernementales, comme la police et les ministères et organismes fédéraux et provinciaux. Il a aussi scruté toutes les communications faites en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*. Le CSARS a fait des vérifications dans deux bureaux régionaux pour voir dans quelle mesure le SCRS coopérerait avec les organismes de ces régions.

²⁹ En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le Service est tenu de coopérer avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux (article 17) et de communiquer des informations « en vue de l'exercice des fonctions qui lui sont confiées » (paragraphe 19(2)). La coopération opérationnelle avec les autres institutions gouvernementales englobe les échanges de renseignements et l'aide opérationnelle et même l'exécution de sous-alinéas 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS* : « examiner les ententes conclues par le

Service en vertu des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1), et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci ».

Le Service peut conclure des ententes avec des organismes canadiens, moyennant autorisation du Ministre

questions entourant la prolifération des armes²⁶. Dans les cas où il existait des ententes officielles, le SCRS a intensifié ses rapports de liaison avec les organismes étrangers afin d'échanger des informations dans ces domaines.

Direction de l'analyse et de la production (EAP)

La Direction affirme qu'elle cherche à jouer un rôle plus proactif en dialoguant davantage avec les destinataires du renseignement étranger et avec ses interlocuteurs qui établissent les exigences du gouvernement du Canada en matière de renseignement étranger. Ses rapports ont maintenant une présentation uniforme et sont moins longs à rédiger.

La Direction de l'analyse et de la production participe davantage aux activités d'« analyse de l'environnement ». Puisant aux informations publiques, elle scrute les conflits qui font rage à l'étranger afin d'évaluer les risques que des intérêts canadiens en subissent les contre coups.

Ententes avec des ministères et des gouvernements

Ententes avec des organismes canadiens

Dans l'exécution de son mandat, le SCRS coopère avec les services de police et avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux de tout le Canada. Comme on l'a vu plus haut²⁸, il peut conclure à cette fin des ententes avec des organismes canadiens, moyennant autorisation du Ministre. Ces ententes portent généralement sur l'échange de renseignements et, parfois, sur la collaboration dans la conduite d'opérations ou enquêtes.

Actuellement, le Service compte vingt-quatre ententes avec des

26. Page 13 est consacrée à la lutte du Service contre les menaces à la sécurité économique du Canada.

27. Le Secrétaire de l'évaluation du Renseignement du Bureau du Conseil privé (BCP) est chargé des évaluations du Renseignement étranger. Il coordonne les activités interministérielles et les évaluations du Comité d'évaluation du Renseignement, que préside le directeur exécutif et qui regroupe de hauts

28. Voir *Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada*, l'exposé intitulé « Approbation de la coopération intragouvernementale par le Ministre ».

Fonctionnaires des ministères et organismes les plus directement intéressés par les questions du renseignement.

Des groupes terroristes mondiaux sont présents au Canada, où ils exercent diverses activités destinées à appuyer des mouvements terroristes

celui des menaces décelées pendant l'exercice financier.

La Direction du contre-espionnage (CE)

La Direction du contre-espionnage est aux aguets des menaces à la sécurité nationale que suscitent les activités d'espionnage des services de renseignement gouvernementaux d'autres pays. En 1996-1997, elle avait cessé d'enquêter sur nombre d'ancien États ennemis et sur les services de renseignement de pays ou, depuis la fin de la guerre froide, fléurit la démocratie.

La Direction du CE a plutôt opté pour la stratégie d'encourager ces services à faire preuve d'une plus grande « transparence ». En effet, dans ses efforts de liaison avec des pays rivaux, anciens et même actuels, elle s'est employée à trouver un terrain commun qui favorise la coopération et l'échange d'informations²⁵.

En mai 1996, Canadiennes et Canadiens ont appris un beau coup de filet réalisé par la Direction du contre-espionnage : l'arrestation du couple Lambert (Dmitry Olshevsky et Elena Olshevskaya), des « clandestins » bien formés ou espions qui étaient entrés illégalement au Canada et y avaient pris de fausses identités.

En 1996-1997, la Direction du contre-espionnage a légèrement augmenté le nombre de ses agents de renseignement. Le Service a expliqué qu'elle concentrerait ses ressources dans les domaines de la criminalité transnationale et de la sécurité économique et sur les

Depuis notre dernier rapport annuel, le programme Antiterrorisme n'a subi aucun changement majeur. Même si la sécurité publique demeure la préoccupation centrale du SCRS, la Direction a dû faire face aux restrictions financières et aux compressions budgétaires qui ont frappé l'ensemble de l'administration publique.

Selon le SCRS, la haute direction du Service a approuvé en novembre 1996 des propositions visant à restructurer la Direction. Ces propositions s'inscrivaient dans le sillage des efforts déployés pour en rendre la structure plus efficace et pour assurer qu'une proportion maximale de ses ressources servent directement à éliminer la menace terroriste qui pèse sur la sécurité du Canada.

Les changements à la structure et aux opérations sont entrés en vigueur en mai 1997; le Comité étudiera les incidences qu'ils auront sur le Service à l'occasion de futures enquêtes.

Les évaluations de la menace

Le SCRS renseigne les ministères et organismes fédéraux sur les menaces possibles à la sécurité nationale en leur fournissant des évaluations de la menace qui émanent principalement de la Direction de l'AT. En 1996-1997, il leur en a fourni 540, contre 602 durant l'exercice précédent.

Le Service a dit qu'il ne s'expliquait pas cette diminution. Le nombre d'évaluations de la menace dépend de divers facteurs indépendants de sa volonté : le flot de visiteurs étrangers dont la présence au Canada justifie qu'on sonne l'alarme, le nombre de demandes reçues des ministères et organismes gouvernementaux et

25. Le Programme de liaison du SCRS avec l'étranger est l'objet d'une rubrique spéciale, voir page 3.

Finances du SCRS

cours de l'exercice, à la demande du Comité, il lui a donné une séance spéciale pour l'informer des effets futurs de ces compressions sur sa capacité de faire face aux changements rapides.

Chaque année, le Service fournit au Comité des données essentielles sur ses finances et le CSARS scrute les problèmes qu'il décèle.

Tableau 2
Dépenses réelles (en milliers de dollars)

Personnel	Autres dépenses	Immobilisations	Total
1992-1993	124 926	72 591	27 833
1993-1994	118 819	77 282	48 190
1994-1995	115 579	71 715	18 381
1995-1996	110 723	69 048	4 383
1996-1997	100 153	65 287	0
1997-1998 ²³	99 751	65 243	0
			164 994

Le tableau 2 présente les dépenses du SCRS au fil des six derniers exercices :

L'article « Autres dépenses » englobe des frais compris dans « Construction et acquisition de biens-fonds, de locaux et matériel ». D'importantes sommes ont servi à rajouter les ordinateurs du SCRS. Pour la première fois en 1997-1998, la taxe foncière à laquelle était assujéti le SCRS, et qui sera de 2,4 millions de dollars pour cet exercice-là, sera versée à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au titre de subventions aux municipalités. Cette taxe provenait jusqu'ici du budget du ministère des Travaux publics.

Le SCRS a subi d'importantes compressions budgétaires. Au

La Direction de l'antiterrorisme, l'une des deux principales sections d'enquête du Service (l'autre s'occupe du contre-espionnage), a pour rôle de conseiller le gouvernement du Canada sur les menaces naissantes de violence grave qui peuvent compromettre la sécurité du pays. La menace du terrorisme international demeure associée aux conflits dits « liés à la mère patrie ». Comme l'affirme le SCRS, nombre de groupes terroristes mondiaux sont présents au Canada, où ils exercent diverses activités destinées à appuyer des mouvements terroristes²⁴.

Les directions opérationnelles du SCRS

La Direction de l'antiterrorisme (AT)

23. Budget des dépenses principal, 1997-1998.

24. SCRS, Rapport public de 1996.

Tableau 1
Mandats nouveaux et renouvelé

	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Nouveaux mandats	85	32	125
Mandats renouvelés ou remplacés	130	180	163
Total	215	212	288

Données sur les mandats,

1996-1997

Le tableau 1 fournit une comparaison du volume des mandats touchant trois exercices financiers.

En 1996-1997, le nombre de nouveaux mandats a sensiblement augmenté, passant à 125, par suite de la restructuration des mandats²². La Cour fédérale en a décerné certains du fait que le Service avait demandé par affidavit des pouvoirs à l'égard de nouveaux domaines d'enquête. De plus, de nouveaux types d'enquêtes nécessitent maintenant un mandat de la Cour fédérale.

Le nombre des personnes touchées par les pouvoirs conférés au SCRS au moyen de mandats a légèrement augmenté par suite de l'addition de nouveaux domaines d'enquête. Les ressortissants étrangers demeurent la majorité de ces personnes.

Règlements

L'article 28 de la *Loi sur le SCRS* habilite le gouverneur en conseil à prendre des règlements prescrivant la procédure que doit suivre le

22. Comme nous le mentionnons dans notre rapport annuel de 1995-1996, les statistiques sur les mandats ne révèlent pas le nombre des personnes que visent les pouvoirs conférés au moyen de mandats. Ainsi, un même mandat peut toucher de nombreux individus, et la hausse du nombre des mandats ne tient pas nécessairement à une augmentation du nombre des cibles.

Service pour demander des mandats. Au cours de l'exercice 1996-1997, il n'y a eu aucun nouveau règlement.

Conditions rattachées aux mandats de la Cour fédérale

Tous les mandats décernés par la Cour fédérale sont assortis de conditions que le Service est tenu de suivre lorsqu'il les exécute. En 1995-1996, ces conditions ont subi un certain nombre de révisions et d'ajouts. La Cour fédérale a apporté une modification et deux restrictions au mode d'exécution d'un type de mandats par le SCRS, et elle a en outre restreint l'exercice des pouvoirs conférés par un autre type de mandats. Enfin, la Cour a énoncé trois conditions nouvelles restreignant certains types de mandats.

Les ressortissants étrangers demeurent la majorité des personnes touchées par des mandats . . .

Le Comité estime toutefois que nombre de nouvelles définitions sont trop vagues et compliquent son travail de compilation et d'analyse

C. AU SCRS

Jusqu'ici, nous n'avons relevé à cet égard aucun changement dans les politiques du Service.

La troisième partie de cette section, qui traite de ce que fait le SCRS et de la manière dont il le fait, énonce les observations et constatations du Comité relativement à la gestion des affaires du Service même et de ses relations avec les autres organismes d'État canadiens et étrangers.

Statistiques sur les activités opérationnelles

De par la loi, le Comité est tenu de réunir et d'analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service.

Chaque année, le SCRS fournit au CSARS des statistiques dans divers domaines : mandats, opérations délicates, finances, effectif et autres questions semblables. Nous comparons ensuite ces données à celles des années antérieures et demandons au Service d'expliquer toute anomalie ou tendance nouvelle.

Le nouveau système de classification compromet l'analyse du Comité

En 1996-1997, nous avons appris que le Service avait modifié ses catégories statistiques dans le domaine du contre-espionnage. Dans l'ancien système, ces catégories étaient surtout géographiques, ce qui permettait de les relier facilement à des cibles identifiées. Dans le nouveau, les statistiques sont subdivisées sous divers « thèmes » : espionnage économique, politique ou militaire, renseignement étranger, prolifération et ingérence étrangère.

Mandats et statistiques à cet égard

De plus, les nouvelles catégories dissocient des cibles facilement identifiables les mesures statistiques des enquêtes et, les titres n'étant plus uniformes, les comparaisons pluriannuelles ne sont plus possibles. Voilà pourquoi le Comité a demandé au SCRS de lui fournir toutes ses statistiques suivant les catégories géographiques habituelles, en plus des nouveaux thèmes.

Ainsi, selon le nouveau système, le recours à une source par un service de renseignement étranger pour obtenir une information d'un représentant élu peut entrer sous « espionnage politique ».

Le SCRS a affirmé que ces modifications visaient, entre autres, à mieux répondre aux directives du Cabinet. Le Comité estime toutefois que nombre de nouvelles définitions sont trop vagues et compliquent son travail de compilation et d'analyse.

Pour le Comité, la collecte de données sur les mandats et leur évaluation sont des tâches importantes. Outre leur caractère très intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des services gouvernementaux canadiens; pour cette seule raison, leur utilisation doit être surveillée sans relâche. De plus, les types de mandats décernés et la nature descriptibles visées permettent de saisir la pleine ampleur des activités d'enquête du SCRS et sont un indicateur clé de la manière dont le Service conçoit ses priorités.

Le Comité n'est pas d'accord avec l'ouverture même de l'enquête

de mettre fin à l'expiration de l'autorisation de ciblage, affirmant qu'il surveillerait tout fait nouveau lié à cette menace au moyen d'autres enquêtes.

Elaboration de politiques sur les entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt
À la satisfaction du Comité, le Service a donné suite à l'une de ses recommandations en élaborant une politique qui devait obliger ses enquêteurs à informer les personnes interviewées du caractère facultatif de leur coopération.

Comme par le passé, le CSARS demeure perplexe devant l'ambiguïté manifeste de la définition du terme *programmes d'entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt*. La lettre que le SCRS nous a adressée pour expliquer cette question est éclairante et, croyons-nous, il devrait examiner la possibilité d'apporter ces précisions à sa politique.

Le Comité recommande que la définition de programmes d'entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt soit énoncée clairement dans la politique du SCRS.
Au sujet d'une question connexe liée aux politiques du SCRS, le Comité avait recommandé dans son dernier rapport que le Service mette à jour son *Manuel des politiques sur les opérations* afin d'y inclure le contenu d'une note existante sur les procédures à suivre dans les entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt.

On a mis fin au programme d'entrevues après six mois — décision que le Comité estime fondée étant donné le peu de motifs raisonnables de soupçonner que cette communauté étrangère au Canada représentait une menace à la sécurité nationale.

Troisième programme d'entrevues

Le Comité n'a relevé aucun problème dans les quelques entrevues qui ont été menées dans le cadre de ce programme, mais il n'est pas d'accord avec l'ouverture même de l'enquête.

L'autorisation de ciblage fait état de l'information, émanant de services d'autres pays, que des extrémistes étrangers se seraient implantés au Canada. C'est ce qui a incité le SCRS à instaurer ce programme d'entrevues. Rien ne corrobore toutefois cette information dans les documents examinés par le Comité.
Le Service a reconnu que, même s'il ne savait alors pas si des extrémistes étrangers ou de leurs partisans se trouvaient au Canada, les menaces de violence que présentaient ces extrémistes continuaient de le préoccuper, tout comme celle qui pouvait peser indirectement sur les Canadiens vivant à l'extérieur du pays. Le Comité a noté, cependant, que les entrevues étaient axées sur les événements survenus au Canada, et non outre-frontière.
En tout état de cause, l'enquête n'a pas permis de corroborer l'information initiale ni d'identifier les ramifications possibles d'organisations extrémistes au Canada. Le Service a donc décidé

Jusqu'ici, ni le SCRS ni le CSARS n'ont reçu une seule plainte sur ces entrevues

Comme dans les examens antérieurs, le Comité a cherché à déterminer si ces entrevues étaient conformes aux règles et, plus précisément, si ces entrevues étaient l'objet des autorisations appropriées, si le SCRS avait recueilli des informations et conservé uniquement celles qui étaient « strictement nécessaires » et si l'ampleur du programme d'entrevues était précisée comme il se devait.

En règle générale, le Comité a constaté avec satisfaction que les employés affectés par le SCRS dans la région s'étaient vivement efforcés de comprendre les conflits qui faisaient rage dans les pays d'origine des dirigeants interviewés et qui occupaient une large place dans les programmes en cours. Pour se préparer aux entrevues, les enquêteurs ont pris connaissance de documents d'information d'autres ministères fédéraux.

Constatations du Comité

Premier programme d'entrevues
Le Service estime que ce programme d'entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt a été le plus fructueux, et le Comité abonde dans le même sens. Jusqu'ici, ni le SCRS ni le CSARS n'ont reçu une seule plainte sur ces entrevues.

Le Comité n'a trouvé aucun indice montrant que le Service aurait recueilli à tort des renseignements personnels au sujet des dirigeants interviewés. Le SCRS n'a conservé que ce qui était « strictement nécessaire » pour conseiller le gouvernement. Ses enquêteurs ont posé des questions sur les risques de violence ou d'influence étrangère au

sein des groupes ethniques, et sur la portée du rôle militaire du Canada dans le conflit.

Les employés du bureau régional du Service ont mentionné que, pendant la période à l'étude, il y avait eu des incidents isolés de harcèlement entre groupes ethniques de la part de gens qu'ils ont qualifiés de « têtes brûlées », mais ils ont fait valoir qu'il n'y avait aucune tendance à la violence généralisée ou grave. Quant à l'ingérence d'ambassades étrangères, le SCRS n'en a relevé aucune qui tire à conséquence.

Le Comité est d'avis que, si ce conflit étranger perd en intensité, cela pourrait sonner le glas de ce programme.

Deuxième programme d'entrevues

Le deuxième programme d'entrevues visait un groupe apolitique qui, malgré ses craintes au sujet des événements observés à l'extérieur du pays, ne manifestait aucune tendance à la violence au Canada. Le bureau régional a noté que, pendant la période où se sont tenues les entrevues, une mission étrangère a tenté d'exercer une influence subtile sur ce groupe au Canada afin de l'empêcher de prendre part à la vie politique de la mère patrie.

Le Comité a noté que le SCRS avait interviewé un nombre relativement restreint de gens qui ont semblé inspirer du respect à ses enquêteurs. Rien n'indique que ceux-ci aient recueilli des renseignements superflus.

La surveillance de groupes et de personnes

Le Comité a scruté un échantillon de rapports portant sur des cibles qui avaient fait l'objet d'une surveillance au cours de l'exercice 1995-1996, cherchant à déterminer si la surveillance :

- respectait les exigences et les restrictions posées par le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC);

- dépassait la « mesure strictement

nécessaire » prévue dans la *Loi sur le SCRS*, ou empiétait indûment ou sans motif valable sur la vie privée de quelqu'un; et

- était conforme à l'instruction du Ministre et au *Manuel des politiques sur les opérations du SCRS*.

Constatations du Comité

L'examen des affaires choisies a révélé que le Service a suivi toutes les politiques et procédures applicables aux opérations de surveillance et que l'exécution de ces opérations est inattaquable. Nous n'avons relevé aucune

demande de surveillance d'urgence dans la région visée par notre examen.

Qualité de la surveillance assurée avec des ressources moindres

La surveillance exige beaucoup de ressources. Dans la région à l'étude, le Comité n'a pas trouvé que le ciblage sélectif de la surveillance et la compression des ressources du Service avaient réduit la qualité des opérations en ce domaine.

Entrevues de dirigeants de collectivités particulières

Depuis 1990, le SCRS interviewe régulièrement des dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt afin de déceler les menaces que les conflits dans les pays d'origine des intéressés pourraient faire peser sur la sécurité du Canada. Ces entrevues permettent aussi d'apprendre à ces groupes les objectifs et le rôle du Service dans la protection de la sécurité du Canada et de ses citoyens. La région visée par le présent rapport du Comité avait en cours trois programmes d'entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêt.

Le recours à la surveillance par le SCRS

Le SCRS recourt à la surveillance pour connaître les types de comportement, les relations, les déplacements et le « savoir-faire professionnel » des groupes et individus que visent ses enquêtes. Cette méthode sert à déceler les menaces à la sécurité nationale, tels l'espionnage et le terrorisme. Les opérations de surveillance permettent en outre de recueillir beaucoup de renseignements personnels. À cette fin, les équipes de surveillance du Service emploient diverses méthodes. En situation d'urgence, il est permis de lancer une opération de surveillance avant d'obtenir une autorisation de ciblage.

21. Voir « Les instructions du Ministère », page 56.

sources avec leurs organisations respectives n'étaient pas commandés par le Service.

Ambiguïté de directives données à

une source

Dans une des affaires examinées, le Comité a trouvé que les agents du Service ont semblé trop indécis quant à la nécessité d'inviter une source à signaler aux autorités un crime à l'égard duquel elle avait des informations, et cela, au point de lui livrer un message ambigu sur la perpétration d'actes criminels par des tiers. Le Comité estime que le SCRS aurait dû conseiller clairement à la source de fournir ces informations aux autorités compétentes.

Opérations approuvées par la haute

direction

Le Comité a examiné diverses opérations approuvées par la haute direction, dont les suivantes sont dignes de mention :

Le Service a approuvé une demande visant à permettre à une source de participer à une manifestation qui risquait de provoquer des incidents violents. La source ne pouvant guère se dérober, il lui a conseillé des moyens d'éviter de tels incidents, comme il était fondé à le faire. Des trois enquêtes approuvées à l'égard d'établissements d'enseignement, une pose un problème de fond.

Selon l'instruction — révisée²¹ — du Ministère, le Solliciteur général doit approuver tout recours à des sources sur un campus universitaire. Suivant la procédure en vigueur à l'époque, le Ministère a approuvé l'utilisation

... la façon de faire du SCRS dans ce contexte dérogatoire nettement à l'esprit de l'instruction donnée en 1984 par le Ministère ...

d'une source sur un campus donné. Se fondant sur l'approbation initiale, le Service a par la suite demandé à une autre source de se joindre à la première. De l'avis du Comité, la façon de faire du SCRS dans ce contexte dérogatoire nettement à l'esprit de l'instruction donnée en 1984 par le Ministère à l'égard des enquêtes sur les campus universitaires.

Conservation d'informations

confidentielles ne concernant pas des cibles

D'après l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, le Service peut, « dans la mesure strictement nécessaire », conserver des informations liées aux menaces à la sécurité du Canada. L'examen de l'une des affaires choisies révèle que le SCRS conservait dans une base de données informatisée des informations qui ne répondaient nettement pas à ce critère. Le rapport en cause contient des informations personnelles et confidentielles sur une personne qui n'a jamais été une cible du SCRS ni l'objet d'une enquête, mais qui a plutôt été interviewée à titre de source éventuelle.

Le Comité recommande que les évaluations visant à recruter comme sources des personnes autres que des cibles ne soient pas conservées dans la base des données recueillies par le Service en vertu de l'article 12. Le Service nous a informés qu'il avait pris les mesures correctives voulues.

Le Comité a recommandé au SCRS d'adopter une politique énonçant clairement la nécessité d'un mandat dans lequel la Cour fédérale autorise la collecte d'informations dans ces cas-là. Comme il s'agit d'une exigence nouvelle, le Comité se propose d'étudier en profondeur les incidences qu'elle aura sur les demandes de mandat du Service et sur l'exécution des mandats.

Les opérations délicates et l'instruction pertinente du Ministre

Méthode d'examen

De par leur nature même, les opérations délicates sont assez souvent l'objet d'instructions ministérielles. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont exposées avec force détails dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, et toutes les demandes touchant de telles opérations exigent à tout le moins l'approbation de la haute direction du Service, selon que ces opérations sont plus ou moins délicates.

Constatations du Comité

Aucune tentative pour influencer des institutions névralgiques Nous avons examiné diverses opérations touchant des institutions névralgiques et constaté qu'en aucun cas le SCRS n'avait tenté d'influencer ou de diriger les activités de ces organisations. De plus, la gestion des sources à cet égard est conforme à la dernière instruction du Ministre²⁰. Dans la plupart des cas, les rapports des

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et les institutions névralgiques

Pour les opérations délicates, on recourt invariablement aux sources humaines qui, même si elles sont le moyen le plus efficace de recueillir des renseignements, comportent aussi le plus de risques quant aux effets sur les institutions sociales, sur la dissension licite et sur la vie privée des gens. *La Loi sur le SCRS* interdit expressément au Service d'enquêter sur les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », à moins qu'elles ne soient liées à une menace à la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme dans la Loi. Le SCRS est tenu de peser avec soin la nécessité d'une enquête et ses incidences possibles sur les libertés civiles individuelles et sur les institutions névralgiques du Canada, dont les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

20. Le Comité examine en détail la gestion des sources humaines, leur participation aux activités d'une organisation et les incidences de la nouvelle instruction du Ministre, à la page 12 du présent rapport.

documents dans la chronologie des faits ainsi qu'aux contradictions entre les documents justificatifs et l'affidavit.

Après avoir poussé plus loin les recherches, nous avons conclu que cet affidavit était une aberration et ne témoignait pas d'une tendance. Cependant, à notre avis, le SCRS devrait toujours être très rigoureux dans la compilation et l'étude des faits et des documents destinés à étayer les affidavits.

Exécution des mandats – Constatations

Respect scrupuleux des conditions
Le Comité a examiné l'exécution des mandats à l'égard de deux cibles du

Mandats visant deux nouveaux domaines d'enquête
Cette année, un point supplémentaire de l'examen de l'exécution des mandats nous a amenés à étudier les difficultés nouvelles auxquelles se heurte le Service dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la voie de mandats. Il doit maintenant obtenir de tels documents de la Cour fédérale pour deux nouveaux domaines d'enquête qui, il le reconnaît, ont des incidences sur « l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée ».

« L'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée » et le droit canadien

« L'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée » repose sur un principe essentiel du droit canadien touchant les circonstances qui autorisent l'État à s'ingérer dans la vie privée d'une personne, et les conditions qu'il doit alors respecter. La gestion du renseignement de sécurité oblige à chercher sans cesse un juste équilibre entre deux impératifs — respecter la vie privée de l'individu et écarter les menaces à l'endroit du Canada. Voici en quels termes Graham Garton, c.r., commente, au nom du ministère de Justice, les arrêts de la Cour suprême du Canada en ce domaine, fondés sur la Charte des droits et libertés :

Le respect de la vie privée d'un individu est un élément essentiel de ce que signifie être « libre ». Comme corollaire, la violation de ce droit a des répercussions sur la « liberté » d'un individu dans notre société libre et démocratique. Il est toutefois apparent que la protection de la vie privée ne peut jamais être absolue. Elle doit être pondérée en tenant compte des besoins légitimes de la société. Notre Cour a reconnu qu'un tel processus de pondération repose essentiellement sur l'évaluation de l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée et la pondération de cette attente en regard de la nécessité de l'intervention de l'État. Évidemment, plus l'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée sera grande et plus les effets préjudiciables découlant de sa violation seront importants, plus l'objectif de l'État ainsi que les effets bénéfiques de cet objectif devront être impératifs afin de justifier toute entrave à ce droit (R. c. O'Connor (1995), 103 C.C.C.(3d)1¹⁹).

d'effectuer un examen approfondi avant la présentation de la demande de mandat.

Constatations du Comité - Affidavits de 1995-1996

Pour cet exercice également, le Comité a examiné en profondeur deux affidavits et les documents justificatifs. Dans le cas d'un mandat touchant le contre-espionnage, nous n'avons relevé aucune erreur ni omission et aucun problème de présentation équilibrée des faits.

Affidavit contradictoire

Dans le second mandat — dont l'objet était des cibles de l'antiterrorisme — nous avons relevé un certain nombre de contradictions entre les affirmations faites dans l'affidavit et les documents visés dans la « chronologie des faits ». Le Service a souvent écrit qu'il avait « établi » certaines associations ou certains types de contacts. Cependant, les documents justificatifs étaient souvent équivoques et les faits nous ont semblé plus faibles que ce que laissait entendre la description. Dans certains cas, la chronologie des faits mentionne des documents qui semblent contredire l'argumentation du Service. De l'avis du Comité, ces contradictions n'affaiblissent pas les motifs justifiant le ciblage des personnes nommées dans l'affidavit, c'est-à-dire que celui-ci est essentiellement bon et a pour objet une grave menace à la sécurité. La plupart des problèmes tiennent à l'omission de

Le second affidavit accompagnait une demande de renouvellement de pouvoirs décernés par mandat à l'endroit d'une cible de longue date du SCRS. Le Comité a noté que l'information consignée dans ce document contredisait quelque peu celle versée dans les dossiers du Service. Si l'affidavit avait présenté ce complètement d'information, la Cour aurait eu en mains tous les faits pertinents. Dans l'ensemble, cependant, il exposait les faits avec exactitude et décrivait bien le contexte de l'enquête.

Notation inexacte des étapes de

préparation des demandes

Le Comité s'intéresse aussi à la procédure qui permet au SCRS de suivre la préparation des demandes de mandat. Celles-ci sont généralement revues à la fois au Service et au ministère du Solliciteur général afin d'assurer l'exactitude opérationnelle et juridique des affidavits. Un avocat du ministère de la Justice fait ensuite une évaluation ultime et objective de l'affidavit, et des faits destinés à étayer la demande, avant que celle-ci soit présentée à la Cour fédérale.

Les étapes de préparation sont notées au fur et à mesure dans une chronologie qui, dans le cas d'un affidavit, donne l'impression que l'avocat de la Justice n'a pas eu le temps d'examiner la volumineuse documentation étayant la demande. À ce sujet, le Service a fait savoir au Comité que, même s'il n'en était pas fait mention dans la chronologie, une prorogation de délai avait été accordée à l'avocat pour lui permettre

... nous croyons que l'affidavit aurait pu être rédigé avec plus de soin

Quatre affaires ne suscitant**aucune difficulté**

L'examen des quatre autres affaires a révélé que le Service

avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence de

menaces à la sécurité nationale.

De plus, le niveau des enquêtes

correspondait à la gravité et à

l'imminence de ces menaces.

Le SCRS a recueilli uniquement

l'information qui lui était strictement

nécessaire pour conseiller le

gouvernement au sujet des menaces.

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

Obtention de mandats - Méthode

d'examen

Pour obtenir un mandat, le SCRS

doit faire valoir sa cause dans un

affidavit destiné au tribunal. Chaque

année, le Comité examine un certain

nombre d'affidavits en se posant

trois questions¹⁸ :

• les faits énoncés dans l'affidavit

sont-ils exacts selon les

renseignements à l'appui fournis par

le SCRS?

Mandats permettant d'enquêter sur les menaces à la sécurité nationale

S'il lui faut un mandat pour enquêter sur des menaces à la sécurité nationale aux termes de l'article 21, le SCRS doit en faire la demande à la Cour fédérale. De concert avec ses collègues analystes, l'avocat du Service rédige alors un affidavit qu'il joint à la demande. Ce document, dans lequel est expliquée la nécessité de certains pouvoirs, comme celui d'intercepter des communications téléphoniques, doit en outre satisfaire à d'autres exigences de la loi. Ainsi, conformément à l'alinéa 21(2)b) de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit y démontrer que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées en vain ou ont « peu de chances de succès ». Dans le mandat décerné sur la foi de l'affidavit, la Cour énumère les pouvoirs conférés au SCRS, précisant le lieu où ils peuvent être exercés, et les personnes visées. Elle y énonce aussi les conditions que le SCRS doit respecter dans la conduite de l'enquête.

18. Au cours du dernier exercice, le Comité a terminé l'examen des mandats décernés par la Cour fédérale au SCRS dans deux régions. Pour le premier examen, entrepris à la fin de 1995-1996 sur l'exercice 1994-1995, nous n'avons pu présenter nos conclusions dans le rapport annuel de cette année-là. Quant au second, effectué en 1996-1997 sur les activités de 1995-1996, il vise la même région que les autres vérifications exposées dans ce chapitre.

Le Comité ne dispose guère de précédents, en droit ou dans les usages opérationnels, pour trancher rapidement la question. Ayant approfondi son analyse des informations échangées, il poursuit ses recherches sur cette affaire et sur ses incidences futures à l'égard des politiques du SCRS.

Souçons soulevés par les enquêtes du SCRS

L'examen des diverses enquêtes menées sur des fonctionnaires a amené le Comité à craindre que les demandes de renseignements du Service n'aient laissé aux employeurs une mauvaise impression sur ces employés.

Dans le cadre de toute enquête, le SCRS est tenu d'exposer aux employeurs ses craintes en matière de sécurité, mais il ne les informe pas toujours de ses conclusions lorsqu'il met fin à ses enquêtes. Il est donc fort probable que des employeurs restent sous l'impression que leurs employés menacent encore la sécurité du Canada.

En conséquence, le Comité recommande qu'à moins d'empêchements opérationnels précis, le Service informe désormais les ministères fédéraux concernés de ses conclusions sur les employés visés par ses enquêtes.

Les demandes de renseignement du Service ont peut-être laissé aux employeurs une mauvaise impression sur ces employés

pas être tenu de leur répondre, a préféré les adresser à un autre employé, autorisé celui-là. La réunion qui a suivi n'est pas bien documentée dans les dossiers du Service.

Le Service soutient qu'une entente conclue en vertu de l'article 17 n'interdit pas de communiquer avec les autres membres d'une institution gouvernementale pour recueillir de l'information dans le cadre d'une enquête relevant de l'article 12.

L'attente raisonnable en matière de protection de la vie privée et la Charte des droits et libertés
Dans la troisième affaire, le SCRS a obtenu d'un organisme d'État certaines informations que celui-ci considérerait comme exclusives. Cet organisme se croyait donc habilité à les fournir au Service, dont les agents estimaient n'avoir aucune autre procédure à suivre pour remplir les obligations confiées à leur employeur par la Loi sur le SCRS.

Vu la nature de ces informations et la façon dont on les conservait, l'affaire amène le Comité à se poser de sérieuses questions, entre autres sur l'attente raisonnable de la cible au respect de sa vie privée. De plus, le CSARS se demande si le SCRS aurait dû présenter une demande aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et si la manière dont il a obtenu les informations pourrait constituer une « perquisition abusive », selon l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Le Service a usé avec parcimonie de ses pouvoirs d'enquête . . .

soupçonner ». L'Inspecteur général a mis en doute la possibilité que ces motifs soient clairement établis et suffisamment précis pour justifier une enquête dans ces cas-là.

Le Comité partage les craintes de l'Inspecteur général lorsqu'il affirme que les enquêtes liées à des secteurs d'intérêt peuvent toucher des personnes et des groupes qui ne sont pas des cibles. Pour l'affaire qui nous intéresse, nous avons cependant trouvé que le Service avait usé avec parcimonie de ses pouvoirs d'enquête : les enquêteurs de la région n'ont pas recueilli de renseignements personnels sur des personnes que ne visait aucune autorisation de ciblage particulière.

Approbation de la coopération intragouvernementale par le Ministre

Quatre des dix enquêtes que nous avons scrutées visaient des fonctionnaires fédéraux, anciens ou actuels. Dans chaque cas, le Comité est d'accord avec la décision initiale d'enquêter, mais dans trois des quatre enquêtes, la façon de les mener nous préoccupe.

Le SCRS a, avec un certain nombre de ministères fédéraux, des ententes types précisant s'ils peuvent lui fournir des renseignements protégés et par quels moyens ils peuvent le faire. Ces ententes sont autorisées en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS* et approuvées par le Ministre. Dans la première affaire en jeu, le Service a demandé des renseignements à plusieurs reprises à l'organisme fédéral qui emploie la cible de son enquête et avec lequel il n'a pas d'accord de coopération semblable.

Ses enquêteurs ont demandé à un cadre supérieur de cet organisme à consulter le dossier de sécurité de l'intéressé dont ils ont interviewé le surveillant. Nous n'avons trouvé aucune preuve que le Ministre eut approuvé de telles démarches.

Le Comité estime cependant que les échanges de renseignements semblables à ceux observés dans cette affaire constituent une « coopération » et sont donc régis par l'article 17. De plus, son interprétation de cette disposition est qu'en l'absence d'entente officielle, le Service a quand même besoin de l'approbation du Solliciteur général pour « conclure des ententes ou, d'une façon générale, coopérer avec » des organismes d'État.

Le SCRS devrait, à notre avis, obtenir l'approbation du Solliciteur général avant d'échanger des informations ou, de façon générale, de coopérer avec les ministères et organismes d'État avec lesquels il n'a pas d'entente officielle.

Dérégation à une entente officielle de coopération

Dans une autre affaire mettant en cause des fonctionnaires fédéraux, les enquêteurs du SCRS ont interviewé plusieurs collègues et surveillants de la cible, à son travail, pour en obtenir des renseignements. Même si le Service avait conclu une entente pour l'échange d'informations et de renseignements avec ce ministère fédéral, les enquêteurs du SCRS se sont abouchés avec des employés qui n'étaient pas désignés dans l'entente. L'un d'eux, ne croyant

Contre-espionnage et antiterrorisme

Les termes « antiterrorisme » et « contre-espionnage » correspondent à la répartition des principales fonctions d'enquête du Service en matière de sécurité nationale. Ces fonctions appartiennent à la direction de l'antiterrorisme, qui s'occupe des menaces que la guerre, l'instabilité, les troubles civils et le terrorisme international peuvent présenter pour la sécurité de la population canadienne et celle de la nation, et à la direction du contre-espionnage, qui scrute les menaces pesant directement sur la sécurité nationale par suite des activités d'espionnage qu'exercent les services de renseignement d'autres gouvernements nationaux.

Le Comité n'a relevé aucun problème dans la conduite de l'enquête comme telle – les enquêteurs de la région ont recueilli uniquement l'information « strictement nécessaire » et il n'y avait trace d'aucun rapport intrusif sur des individus non visés par une autorisation de ciblage particulière – mais il a de sérieuses réserves quant à la décision du CARC de relever le degré d'intrusion de l'enquête. La menace, qui était minime ou inexistant selon plusieurs évaluations d'un bureau régional du SCRS, ne justifiait pas un passage du niveau 2 au niveau 3, à notre avis.

Les réserves générales de l'Inspecteur général du SCRS au sujet des enquêtes liées à des secteurs d'intérêt ont aussi été portées à l'attention du Comité. Comme l'affirmait l'Inspecteur général dans les études à l'appui de son certificat de 1995, il craignait que de telles enquêtes puissent toucher des collectivités entières et permettre au SCRS de recueillir et de conserver, dans ses dossiers d'enquête, des informations de toutes sortes sur des individus et des groupes qui ne sont pas eux-mêmes visés par ces enquêtes. Le Service a répondu à l'Inspecteur général qu'il n'avait ouvert ces enquêtes qu'après avoir satisfait au critère des « motifs raisonnables de

Le rôle de l'inspecteur général du SCRS

L'Inspecteur général du SCRS rend compte au Solliciteur général et joue effectivement pour lui le rôle de vérificateur interne du Service. À ce titre, il scrute les activités opérationnelles du SCRS et vérifie si elles sont conformes aux politiques établies. Chaque année, l'Inspecteur général doit remettre au Ministre un « certificat où il indique dans quelle mesure [le rapport annuel du SCRS au Ministre] lui paraît acceptable » quant aux activités qui y sont décrites. Il en transmet aussi copie au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le Service n'a pas démontré l'existence de liens étroits entre les activités de ce gouvernement et d'éventuels actes d'espionnage . . .

était strictement nécessaire pour conseiller le gouvernement au sujet de la menace ?

De façon générale, les chercheurs du Comité scrutent dans quelle mesure le Service se conforme à ses propres politiques, règles et directives internes.

Méthode de l'examen

Pour le bureau régional concerné, le Comité a choisi au hasard dix enquêtes menées par le SCRS au cours de l'exercice 1995-1996, objet de cet examen — soit cinq dans chacun des domaines de l'antiterrorisme et du contre-espionnage. Ses chercheurs ont scruté tous les dossiers et les messages opérationnels versés dans la banque de données du Service, et ils ont interrogé les agents chargés de ses enquêtes et les gestionnaires qui les ont supervisés.

Constatations du Comité au sujet de ces dix affaires

Autorisation de ciblage inadéquate

La première affaire concerne les activités clandestines d'un gouvernement étranger au Canada. Comme elle devait le faire, la Direction du contre-espionnage a demandé au Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) l'autorisation d'enquêter sur les activités exercées ou financées par cet État étranger contre des intérêts économiques canadiens. Une fois la demande approuvée, l'enquête s'amorça. Dans sa demande, le Service n'avait toutefois pas, d'après nous, démontré l'existence de liens étroits entre les activités de ce gouvernement et d'éventuels actes

d'espionnage contre des intérêts économiques canadiens.

Après analyse, le Comité estime que le Service n'a su ni faire valoir les aspects précis des intérêts économiques qu'il croyait menacés, ni établir de lien entre les prétendues activités et le pays étranger en cause. Le terme « intérêts économiques canadiens », qui occupait pourtant une place importante dans la demande au CARC, y avait un sens vague. Même si l'autorisation de ciblage octroyée au bureau régional du SCRS l'habilitait à enquêter sur des « activités influencées par l'étranger », les exemples dont le Service a étayé sa demande ne prouvaient pas la pratique d'activités clandestines ou trompeuses par le gouvernement étranger en cause. Rien n'indiquait, non plus, l'existence d'une menace à l'égard de qui que ce soit.

Le Comité a porté ses conclusions dans cette affaire à l'attention des responsables du SCRS. Ils ont fait valoir qu'ils avaient suffisamment de motifs raisonnables de soupçonner que des actes d'espionnage avaient eu lieu au Canada.

Enquêtes « liées à des secteurs d'intérêt »

La deuxième affaire, dans le domaine de l'antiterrorisme, touche une enquête liée à un secteur d'intérêt, en cours actuellement. En janvier 1996, le CARC a renouvelé une autorisation, acceptant d'en porter au niveau 3 le degré d'intrusion. Toutes les régions du SCRS ont été autorisées à enquêter sur la menace présumée de violence politique grave à l'égard de ce secteur.

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS — ciblage, opérations spéciales, surveillance, mandats et entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts — dans une région donnée du Canada. Pareil tour d'horizon s'éclaire sur les divers types d'outils dont dispose le Service pour ses enquêtes et lui montre comment les sections opérationnelles du SCRS appliquent les changements apportés aux politiques de ce dernier et les nouvelles instructions du Ministre¹⁶.

Le ciblage des enquêtes

- La partie « ciblage » de la vérification régionale porte sur la fonction principale du Service : les enquêtes de sécurité autorisées en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*¹⁷. Lorsqu'il scrute une affaire visée par une enquête du SCRS, le Comité se pose trois questions principales :
- Le Service avait-il des motifs raisonnables de soupçonner une menace à la sécurité du Canada ?
- Le niveau de l'enquête était-il proportionnel à la gravité et à l'imminence de la menace ?
- Le Service a-t-il recueilli uniquement l'information qui lui

Gestion du ciblage

Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC)

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquêter émanant des agents du Service. Il est présidé par le Directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Ciblage lié à des secteurs d'intérêt

Une autorisation de ciblage liée à un secteur d'intérêt habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces à la sécurité du Canada, et qui ont un lien avec ce secteur d'intérêt particulier ou en découlent.

16. Au sujet des mandats de 1995-1996, n'ayant pu en terminer la vérification à temps pour en publier les conclusions dans son rapport sur cet exercice, le CSARS les joint, dans le présent rapport, à celles de son étude de l'an dernier sur les activités du SCRS relatives aux mandats dans une autre région.

17. Le terme menaces à la sécurité du Canada est défini aux alinéas a) à d) de l'article 2. L'article 12 confère au SCRS le mandat de recueillir, analyser, conserver et fournir les informations et renseignements relatifs à la sécurité.

Qualité des conseils donnés au gouvernement en vertu de l'article 12¹⁴

Le SCRS transmet les renseignements qu'il recueille à ses clients gouvernementaux dans des rapports officiels et à l'occasion de séances d'information. Le Comité est appelé à vérifier, entre autres, si ces rapports traduisent fidèlement l'information qui figure dans les dossiers du Service. Sa conclusion est que, même s'ils ont tendance à être généraux, les rapports que le SCRS a fournis au gouvernement sur cette enquête ont été utiles et opportuns.

Évaluations de sécurité pour les besoins de l'immigration¹⁵

Cet examen visait à déterminer si le Service avait exercé de façon irréprochable, à l'égard des individus provenant du pays même où faisait rage le conflit visé par sa vaste enquête, les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 15 de la *Loi sur le SCRS*.

La *Loi sur le SCRS* satisfaisante sa manière de conduire cette enquête.

À cette fin, le CSARS a cherché à vérifier si l'information contenue dans les avis du Service sur d'éventuels immigrants était conforme aux renseignements versés dans les dossiers d'opérations et de filtrage du SCRS, si les recommandations de celui-ci correspondaient à cette information et si les évaluations étaient rédigées suivant les politiques opérationnelles du SCRS. Nous avons choisi au hasard et examiné en profondeur cinq évaluations de sécurité faites par le SCRS.

Le Comité est d'accord avec les avis fournis par le SCRS dans toutes les

¹⁴ En vertu du mandat que lui confère l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, le Service recueille, analyse et conserve des informations concernant les menaces à l'endroit du Canada, il « en fait rapport au gouvernement » et il « le conseille à cet égard ».

¹⁵ En vertu de l'article 15 de la *Loi sur le SCRS*, le Service est le seul organisme chargé de filtrer les demandes d'immigration et de statut de réfugié.

L'information qu'elles avaient fournie sur les activités visées par des enquêtes était pertinente et fiable, si l'exploitation de ces sources était conforme à la loi et aux politiques et s'il se posait quelque problème particulier.

En règle générale, avons-nous constaté, les enquêtes du SCRS sont conformes à sa politique opérationnelle et les informations recueillies, nécessaires à ces enquêtes, mais nous avons relevé une activité irrégulière. En effet, une source a fait rapport sur les activités de cibles à la suite d'une réunion tenue sur un campus universitaire, et cela, sans l'autorisation préalable du Solliciteur général prévue dans l'instruction du Ministre. Le SCRS a reconnu qu'il y avait là un problème de conformité et il a ouvert une enquête.

Liaison et échanges de renseignements avec des organismes étrangers

Tous les cas que nous avons scrutés montrent que les échanges avec des organismes étrangers sont conformes aux ententes en vigueur¹³.

Tous les cas que nous avons scrutés montrent que les échanges avec des organismes étrangers sont conformes aux ententes en vigueur¹³.

L'autorisation de cette enquête visait des groupes dont l'activité au Canada appuyait l'organisation principale qui dirigeait l'insurrection armée dans leur pays d'origine. Comme d'autres groupes plus petits et moins influents, qui pouvaient aussi compter des membres ou des appuis au pays, prenaient également part à la lutte, le SCRS a jugé nécessaire d'enquêter sur d'éventuels partisans de l'un de ces groupes, ce qu'il a fait en vertu de l'autorisation d'enquêter sur l'organisation principale. Le Comité est d'accord avec la décision du Service de faire enquête sur ce groupe, mais il estime que l'enquête aurait dû faire l'objet d'une autorisation distincte.

Le Comité a relevé un cas où, à son avis, le Service n'était pas fondé à employer certaines méthodes d'enquête contre une personne qui passait pour fournir des fonds à un groupe insurgé du pays d'origine.

D'après un examen antérieur, il avait semblé au CSARS qu'un enquêteur du SCRS avait profité d'une entrevue avec un dirigeant de groupe ethnique pour en tirer des renseignements personnels de façon irrégulière. Notre dernier examen a révélé que le Service avait mené des entrevues dans plusieurs villes canadiennes pour en savoir plus long sur ce groupe et évaluer l'ampleur et la nature d'une éventuelle menace. Il les a menées à bon droit.

Nous avons sélectionné au hasard un petit nombre de sources humaines que nous devons étudier. Nous avons cherché à déterminer si

13. Pour plus de renseignements sur le Programme de liaison du SCRS avec les organismes étrangers, veuillez vous reporter à la page 3 du présent rapport.

Rôle du SCRS dans la prévention de la violence à caractère politique

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces à la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la *Loi sur le SCRS*).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces à la sécurité du Canada, le SCRS prodigue renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à l'information classifiée, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

Le SCRS avait des motifs suffisants de faire enquête et de recourir aux méthodes autorisées par la haute direction

Après avoir comparé aux politiques établies du Service les demandes d'autorisation d'enquête présentées par ses agents à la haute direction, et vérifié si les documents examinés justifiaient les demandes, nous avons déterminé que le SCRS avait des motifs suffisants de faire enquête et de recourir aux méthodes autorisées par la haute direction.

Décisions d'enquêter

Selon les politiques du SCRS, l'approbation d'une enquête nécessite une description complète et équilibrée des activités des cibles. Les chercheurs du CSARS ont noté qu'une demande aurait pu être plus complète et mieux équilibrée. En effet, il y est affirmé que des actes de violence pourraient survenir au Canada, mais rien n'indiquait, dans les dossiers du Service, qu'un participant à l'insurrection visée ne modifierait probablement pas son habitude de limiter l'activité terroriste à la mère

patrice. D'après le Service, une telle mention n'aurait pas entraîné un refus d'approuver l'enquête.

Conduite de l'enquête

Notre examen a gravité autour d'un petit nombre de personnes visées par l'enquête, des sources humaines qui ont fait rapport sur ces cibles et d'autres enquêtes menées aux termes des autorisations. Dans son précédent rapport d'examen, le CSARS avait traité de ces cibles : des dirigeants de leurs organisations respectives. Il est d'accord avec la décision du SCRS de continuer d'enquêter sur leurs activités, et avec les méthodes employées à cette fin.

Nos chercheurs ont examiné les documents du SCRS pour déterminer si son enquête était conforme à l'autorisation et s'il avait des motifs raisonnables de croire qu'une menace pesait sur la sécurité du Canada.

Conflit dans un pays d'origine

Le Comité a scruté l'enquête menée par le SCRS sur certaines personnes qui étaient associées au Canada à un conflit armé déchirant un pays d'Asie. Cet examen, qui a porté sur la période d'avril 1994 à mars 1996, fait suite à celui que le CSARS avait effectué sur des activités semblables entre 1990 et 1992¹².

Cette enquête du SCRS était axée sur les activités d'un petit groupe de gens qui appuyaient le conflit en menant certaines activités au nom d'organisations engagées dans ce conflit. Dans son Rapport public de 1996, le Service fait état de diverses activités qui peuvent appuyer le terrorisme, dont la collecte de fonds, le militantisme et la diffusion d'informations.

Aussi était-il normal, en vertu de l'alinéa c) de la définition de « menaces » énoncée à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, que le Service s'intéresse aux activités de ce genre.

Aussi avons-nous cherché à déterminer par notre examen, si les activités visées par les enquêtes du SCRS menaçaient bel et bien la sécurité du Canada et si ces enquêtes étaient conformes aux lois et aux instructions du Ministère ainsi qu'aux politiques et procédures du Service. Nous avons aussi tenté de savoir si le SCRS avait bien donné suite aux observations que nous avions formulées dans notre dernier rapport. À cette fin, nous avons scruté ses documents et, au besoin, demandé des éclaircissements sur les questions que nous nous sommes alors posées.

Nous avons aussi noté qu'à l'occasion de séances d'information ou d'exposés présentés dans le cadre du Programme de sensibilisation et de liaison, le SCRS recueillait parfois des informations, à caractère administratif dans bien des cas, qui n'avaient aucun lien particulier avec des menaces à la sécurité du Canada.

Nous recommandons que les renseignements administratifs recueillis dans le cadre du Programme de sensibilisation et de liaison soient versés dans une base de données étrangère à l'article 12.

Nous tenons à rappeler l'opinion exprimée à la suite de notre examen de 1993, soit que le SCRS contribue à protéger les secteurs technologiques du Canada qui influent directement sur la sécurité nationale et à l'égard desquels il doit conseiller le gouvernement. Le Service doit faire enquête uniquement sur les activités qui représentent des « menaces à la sécurité du Canada », tel que prévu dans son mandat.

Coopération au sein de l'administration gouvernementale

Son dernier examen des enquêtes sur l'espionnage économique ayant révélé un manque relatif de coopération et de coordination entre le SCRS et les organismes d'État, le CSARS examinera précisément ces questions dans une prochaine étude. Pour que ces enquêtes soient fructueuses, le Service doit avoir accès à des compétences à la fois techniques et axées sur les affaires et s'employer à y recourir.

Historique du programme Questions de sécurité économique du SCRS

L'évolution du climat de la menace internationale depuis la fin de la guerre froide a hissé l'économie en tête de liste des préoccupations de nombreux pays, dont le Canada, en matière de renseignement. Le gouvernement canadien a élargi sa définition de la sécurité nationale de manière à englober la notion de « sécurité économique » que le SCRS définit comme l'ensemble des « conditions nécessaires pour maintenir la position concurrentielle internationale du Canada, pour fournir des emplois productifs et pour lutter contre l'inflation ».

Devant ces changements à la nature des menaces à la sécurité du Canada, le Service a adopté en juin 1991 une approche globale face à deux questions : la « sécurité économique » et la « prolifération des armes de destruction massive ». Pour coordonner le travail de ses sections déjà lancées dans des enquêtes en ces domaines, le SCRS a constitué la Sous-section des exigences – Transferts de technologies (ETT).

La Sous-section des questions de sécurité économique et de prolifération

En octobre 1995, le Service a remplacé l'ETT par la Sous-section des questions de sécurité économique et de prolifération (QSEP) dont le mandat, en matière de sécurité économique, est d'enquêter sur « l'acquisition ou le transfert clandestins, par des gouvernements étrangers, de technologie et d'information exclusives ou classifiées importantes pour l'économie du Canada ».

Programme de sensibilisation et de liaison

Le Programme de sensibilisation et de liaison est, pour la QSEP, l'un des principaux moyens de s'acquitter de ses responsabilités. Il lui permet en effet de rencontrer les membres du milieu des affaires et des collectivités gouvernementale, universitaire et scientifique afin de les sensibiliser à la sécurité économique. Ce programme et les enquêtes de la QSEP en matière de sécurité économique sont autorisés par le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC).

Autorisation de ciblage

L'autorisation de ciblage énonce les critères permettant de déterminer ce qui est un « incident d'espionnage économique » et qui, à ce titre, est visé par le mandat du Service. Un tel incident doit comporter la participation d'un gouvernement étranger à l'acquisition possible d'information ou de technologie exclusives ou classifiées, par des moyens clandestins ou trompeurs, et être préjudiciable à la sécurité économique du Canada.

comme de l'espionnage économique si un État étranger finance ou facilite l'opération dont elle résulte.

L'analyse de l'information recueillie par le Service nous a amenés à conclure qu'il amasse et conserve des renseignements qui ne sont pas liés directement à des menaces à la sécurité du Canada. Même si le SCRS a énoncé des critères valables à l'égard des enquêtes

sur des incidents donnés d'espionnage économique, nous avons constaté que la QSEP avait fait enquête sur certains incidents qui ne semblent pas correspondre à ces critères. Ainsi, la QSEP a enquêté sur plusieurs incidents qui, à notre avis, n'ont aucun lien prouvable avec un gouvernement étranger, dont des activités avant tout criminelles¹¹.

11. Le Service affirme que l'alinéa b) de la définition de menaces (art. 2) l'habilité à mener, avant d'avertir la police, une enquête préliminaire visant à vérifier un renseignement étranger qui évoque la possibilité d'une activité criminelle. Nous trancherons ces questions au cas par cas.

Le Service se heurte à des obstacles considérables lorsqu'il cherche à énoncer une définition raisonnable de son rôle à l'égard des menaces économiques auxquelles fait face le Canada

Le Service se heurte à des obstacles considérables lorsqu'il cherche à énoncer une définition raisonnable de son rôle à l'égard des menaces économiques auxquelles fait face le Canada. L'espionnage économique peut viser de nombreux secteurs de l'économie canadienne, et les menaces peuvent provenir de gouvernements ou organismes étrangers, ou encore d'individus à leur solde. Il est souvent très difficile de distinguer les activités de sociétés privées de celles de gouvernements¹⁰. Il n'est pas moins justifié de revoir comment le Service définit la menace économique et la manière dont il applique cette définition à ses opérations.

Qu'est-ce qu'une « menace économique » ?

Notre examen des enquêtes du Service en matière de sécurité économique a clairement révélé que la définition de sécurité économique, énoncée par le SCRS — et comprenant « les renseignements ayant une importance économique » — transcende les progrès technologiques que nombre de gens considéraient comme vitaux pour la sécurité économique du Canada. D'après cette définition, pareille information peut aller des politiques économiques aux listes de fournisseurs. Dans les cas que nous avons examinés, nous avons eu du mal à associer étroitement un gouvernement étranger à la perte de certains types de renseignements économiques, comme une liste de clients ou de fournisseurs. Le Service affirme qu'une telle perte est considérée

Le troisième cas a suscité des questions sur l'origine de certains renseignements recueillis par le SCRS. La source était un fonctionnaire qui, dans le cours normal de son travail, avait accès à des renseignements personnels de nature délicate. Le Service s'intéressait à ce que la source savait sur une collectivité donnée, et non aux informations qu'elle pouvait glaner dans son travail. Les gestionnaires du SCRS n'ont pas, croyons-nous, consigné comme il se devait leurs directives, à savoir que la source ne devait pas fournir d'informations recueillies de cette manière. Ayant relevé des informations qui leur semblaient provenir de l'exercice des fonctions de la source, les chercheurs du SCRS ont posé des questions au Service. Ils se sont par la suite assurés que ces informations n'avaient pas été recueillies par des moyens réprouvés.

Le CSARS continuera de surveiller la gestion des sources humaines par le Service.

L'espionnage économique

Lors de nos dernières observations sur les efforts du SCRS dans le domaine de la sécurité économique, en 1993, le programme était nouveau et les connaissances en matière d'espionnage économique étaient limitées. Le programme existait maintenant depuis six ans et l'examen du Comité montre que la principale difficulté du Service à cet égard est sa propre définition, trop générale, de ce qu'est une menace économique.

10. Le Service mentionne que les États étrangers n'ont pas tendance à clarifier leur participation à l'acquisition clandestine de renseignements économiques. Ses enquêtes visent à déterminer si les incidents d'espionnage sont d'ordre économique ou industriel. Dans ce dernier cas, c'est la responsabilité du secteur privé.

Gestion des sources humaines

Le rôle des sources humaines que contrôle le SCRS est de recueillir et de lui fournir des renseignements. Les règles qui en visent la gestion émanent d'une instruction du Ministre et de politiques écrites du Service. À la suite des événements auxquels a été mêlé le Héritage Front en 1994, l'instruction et les politiques d'alors ont été modifiées. Durant la période qui a suivi la communication de nouvelles instructions, le Comité a cherché à savoir si ces modifications avaient aplani les difficultés qu'il avait exposées dans son rapport spécial au Solliciteur général sur l'affaire du Héritage Front.

Nous avons tenté d'examiner toutes les opérations faisant appel à des sources, qui ont pu influencer des organisations ou groupes soumis ou non à des enquêtes

Nous avons conclu que la majorité des opérations étaient conformes à la version révisée de l'instruction du Ministre et des politiques écrites. À notre avis, ces opérations sont raisonnablement du point de vue des renseignements qu'on en a tirés : dans un certain nombre de cas, un risque de violence grave a fort probablement été écarté grâce à ces renseignements. L'échec de plusieurs

d'entre elles aurait fait courir de grands dangers au pays puisqu'il était question d'acquisition d'armes et d'explosifs. En résumé, le CSARS estime que ces opérations étaient justifiées et il conclut que les employés du SCRS ont montré qu'ils contrôlaient bien l'action de leurs sources.

Nous avons relevé trois cas

problèmes :

La première opération faisait appel à une source qui a fait rapport sur une réunion visant à recueillir de l'information sur des cibles. Les gestionnaires du SCRS ont dit à la source que le milieu où se tenait la réunion ne les intéressait pas : c'était dans un contexte de dissension ou d'opposition à caractère légal. Les dossiers du Service n'en contiennent pas moins un compte rendu détaillé d'une réunion à laquelle ont assisté ces cibles du SCRS. Dans une bonne partie du rapport, l'auteur va presque jusqu'à dire que des personnes autres que les cibles s'adonnaient à la violence. De plus, le Service a obtenu de l'information sur une manifestation non violente qui devait se tenir sous peu, et il l'a par la suite transmise à la police.

Le deuxième cas concerne une enquête du SCRS, qui, d'après le CSARS, suscitait des risques pour une institution névralgique – soit les campus universitaires, et plus précisément la liberté d'y échanger des idées. Les renseignements recueillis permettaient de craindre une menace possible qui, selon le Service, justifiait ces risques. Celui-ci a mis fin à son enquête.

renseignements ont clairement été enregistrés. Nous craignons d'en relever d'autres à l'avenir si le Service ne rappelle pas la politique existante à ses employés, comme nous le suggérons ci-dessus.

Modification ou transfert d'ententes de liaison existantes

Selon une vieille instruction ministérielle, le SCRS est tenu d'obtenir l'approbation du Ministre avant de conclure une entente de liaison ou de modifier le champ d'application d'une entente existante. Le CSARS a toutefois relevé des cas où le Service avait transféré une entente d'un organisme à un autre sans l'approbation du Ministre, se ou non.

contenant de faire approuver la chose par des hauts fonctionnaires du ministère du Solliciteur général. Si le transfert découle du fait que l'organisme change de nom ou se voit conférer des responsabilités accrues, nous ne nous opposons pas à une telle façon de faire. Cependant, il arrive parfois qu'on veut transférer l'entente à un nouvel organisme dont le mandat et le personnel sont tout à fait nouveaux. Nous sommes d'avis que, pour respecter l'instruction, l'approbation du Ministre — et pas seulement celle de ses fonctionnaires — est nécessaire si une entente de liaison est cédée à un autre organisme, que le champ d'application en soit modifié ou non.

La gestion des sources humaines par le SCRS et l'affaire du Héritage Front

Dans son rapport intitulé *L'affaire du Héritage Front*, le Comité affirme qu'une source du SCRS a pris part à une campagne de harcèlement de tenants de la suprématie blanche⁷. La haute direction du Service a affirmé qu'elle n'était pas au courant de cette affaire et ne l'approuvait pas. Le Comité a conclu que la politique et les directives du SCRS étaient « nettement insuffisantes⁸ » en matière de gestion des sources. Il a admis que celles-ci ne pouvaient se borner à demeurer passives. Il a toutefois affirmé que les fonctionnaires du SCRS « devraient prendre régulièrement du recul face aux activités courantes pour évaluer l'opération dans son ensemble », c'est-à-dire qu'ils devraient dresser le « bilan » des avantages et des risques de celle-ci. Nous n'avons pas préconisé « de règles détaillées qui [auraient limité] excessivement le SCRS » et

[n]ous recommandons plutôt l'élaboration de lignes directrices ministérielles obligeant la direction du SCRS à peser soigneusement, à intervalles réguliers, les avantages et les risques inhérents à chaque opération faisant appel à une source humaine, en tenant compte comme il se doit des circonstances particulières à chaque cas⁹.

Le 1^{er} août 1995, le Solliciteur général a donné au directeur du SCRS une nouvelle instruction sur l'utilisation des sources humaines pour régler les questions soulevées par le Comité dans *L'affaire du Héritage Front*. Cette instruction et les changements apportés par la suite aux politiques ont renforcé les mesures de contrôle des sources dans trois domaines : les activités d'agent provocateur, les activités répressibles et celles qui visent des institutions névralgiques, comme les campus universitaires, les Églises et les syndicats.

7. CSARS, *L'affaire du Héritage Front*, Rapport présenté au Solliciteur général du Canada, 9 décembre 1994, section 5, p. 9-10.

8. *L'affaire du Héritage Front*, section 13, p. 14.

9. *L'affaire du Héritage Front*, section 13, p. 16.

Définition des types de liaison

Une importante instruction donnée par le Ministre au Service énonce les divers types et niveaux de liaison du Canada avec les organismes étrangers. Cette coopération peut aller du filtrage courant des demandes d'immigration aux échanges de personnel. Un certain nombre d'études de la série portant sur cette question ont permis au CSARS de constater que les interprétations varient lorsqu'il s'agit de déterminer quelles catégories d'activités relèvent de telle ou telle entente de liaison.

Le CSARS estime irrégulier un échange qu'il a relevé avec un organisme étranger, compte tenu de l'instruction actuelle. Le SCRS n'avait jamais demandé au Solliciteur général d'approuver pareil échange avec cet organisme. Il n'accepte pas notre interprétation, affirmant que le genre d'aide offerte est conforme à une entente existante, approuvée par le Ministre.

Le Comité aimerait que le SCRS définisse clairement les divers types d'ententes qu'il a conclues . . .

Nous avons aussi constaté que les définitions du Service touchant l'ampleur des ententes ne figurent ni dans ses politiques ni dans l'instruction du Ministre. Le Comité aimerait que le SCRS définisse clairement les divers types d'ententes qu'il a conclues en matière d'échange. Sur le plan des politiques, l'instruction du Ministre, qui est antérieure à la création du SCRS, est devenue inutile dans un certain nombre de domaines. Nous espérons qu'une nouvelle instruction supprimera l'ambiguïté des définitions relatives aux ententes de liaison avec l'étranger.

Enregistrement des directives et échanges de renseignements verbaux

Dans deux examens antérieurs, nous avons noté que les ALS et les employés de l'administration centrale du SCRS négligeaient parfois d'enregistrer certains types d'échanges verbaux : conversations avec les membres d'organismes étrangers et importantes directives du personnel de l'administration centrale aux ALS. Nous avons en outre été troublés d'entendre un ALS affirmer qu'aucune politique ne prescrivait l'enregistrement des échanges verbaux : ce n'est pas ce qu'on trouve dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du Service. Ce dernier affirme qu'il s'agit là d'un cas isolé.

Pour les fins de la reddition de compte, il faut, à notre avis, documenter toute réunion où des informations opérationnelles sont échangées, verbalement ou par écrit, avec des organismes étrangers. Nous estimons aussi que tout le personnel de l'administration centrale du SCRS devrait documenter les directives données aux ALS, indépendamment du moyen de communication employé. De plus, le Comité croit que les directions de l'administration centrale devraient rappeler à leur personnel qu'il est actuellement obligatoire de documenter les directives opérationnelles données de vive voix aux ALS.

Notre désaccord avec le SCRS semble graviter autour de l'enregistrement de renseignements opérationnels. Nous avons relevé certains exemples où de tels

Certaines évaluations d'organismes étrangers ne fournissent aucun renseignement à l'égard du respect des droits de la personne

Nous recommandons que le Service revioie ou, du moins, définisse mieux son système d'évaluation de la fiabilité des organismes étrangers. Préoccupations entourant les évaluations d'organismes et les droits de la personne

Selon l'instruction du Ministre, le SCRS doit tenir compte de l'état du respect des droits de la personne dans les pays avec lesquels il envisage d'échanger des informations. Nos derniers examens montrent toutefois que, dans certaines évaluations d'organismes étrangers ne fournissent aucun renseignement à l'égard du respect des droits de la personne, alors que la chose serait nécessaire, à notre avis.

Les derniers examens du CSARS révèlent que les mentions touchant le respect des droits de la personne ne sont pas systématiques, et cela, même si les ALS sont tenus de traiter de cette question. À la suite de nos rapports précédents, les évaluations que nous avons scrutées en traitaient à l'égard des organismes d'un certain nombre de pays, mais il y a encore place à amélioration. Ces examens ont révélé qu'un certain nombre d'évaluations ne contenaient aucun renseignement à jour sur d'importants événements récents et que d'autres n'avaient pas été actualisées depuis plusieurs années.

Le Comité estime que les évaluations d'organismes effectuées par le SCRS offrent des possibilités encore inexploitées. C'est là une lacune que le Service peut combler, à son avis, comme en témoignent certaines évaluations récentes.

corruption au sein des organismes qui coopèrent avec les ALS – ceux-ci continuent de bien coter ces organismes.

Voici les problèmes qu'a fait ressortir l'étude des procédures d'évaluation des organismes étrangers.

Attribution de l'information à sa source

Les ALS font leurs évaluations d'après l'information recueillie sur place. Cette information provient de leurs rapports courants avec les organismes étrangers et de la lecture des journaux, entre autres, ainsi que de leurs échanges avec les employés d'autres missions du Canada à l'étranger. Le Comité est d'avis que, si la cote de fiabilité tient à l'expérience d'autres sources gouvernementales

canadiennes — comme les employés des Affaires étrangères ou de l'Immigration — auxquelles les ALS ont accès et que si ces derniers ne disposent pas eux-mêmes d'informations suffisantes, la cote donnée aux organismes dans les évaluations doit être attribuée à ces sources.

Définitions de la fiabilité

À notre avis, les définitions opérationnelles actuelles des cotes de fiabilité sont ambiguës et prêtent donc, dans l'interprétation, à une certaine subjectivité qui réduit l'efficacité du système sur le plan opérationnel. Par suite de la naissance de nouvelles démocraties et du nombre grandissant d'ententes avec des organismes étrangers, il est essentiel d'avoir un système bien défini pour évaluer la fiabilité des organismes étrangers.

Résultats de l'examen : évaluations d'autres organismes par le SCRS

Chaque année, pour aider les directions opérationnelles à décider ce qu'il faut et ce qu'il ne faut pas communiquer aux organismes étrangers, les ALS fournissent à l'administration centrale du SCRS des évaluations des organismes étrangers qui coopèrent avec le Service. Lorsque celui-ci a décidé de demander ces évaluations aux ALS, il y a plusieurs années, le CSARS avait salué cette initiative qui devait permettre au personnel opérationnel du SCRS de mieux connaître les divers facteurs qui peuvent influencer sur les décisions de communiquer de l'information à ces organismes. Les derniers examens du Comité l'ont amené à tempérer son enthousiasme initial.

Comme nous l'avons vu plus haut, les évaluations de ces organismes par les ALS sont devenues impératives lorsque le CSARS s'est rendu compte que leur qualité était inégale et que le bilan de plusieurs pays, en matière de respect des droits de la personne, était trop sommaire. Le SCRS soutient qu'il est tenu compte des facteurs entourant le respect de ces droits.

Pour la dernière série d'examens, nous avons effectué une étude au bureau même dont la vérification nous avait amenés à scruter d'autres bureaux d'ALS. Nous avons constaté que, en dépit du piètre respect des droits de la personne dans beaucoup de pays de la région desservie par ce bureau et de l'instabilité politique qui y règne en général – mise à part l'effroyable

Dans un cas, nous avons noté que la communication de telles informations avait amené un de ces organismes à ouvrir une enquête.

Le Comité a constaté les efforts déployés dans le cadre du programme de liaison avec l'étranger pour apaiser ses craintes au sujet de la communication d'informations ouvertes aux organismes étrangers. Il voit d'un bon oeil que la sous-section a tenté de trouver un terrain d'entente sur ce qu'on attend d'elle en ce domaine.

Échanges de renseignements ne passant pas par les bureaux d'ALS

Notre examen des « échanges directs » (télécommunications) montre l'importance des liens sans intermédiaire entre le Service et plusieurs pays alliés pour les fins de la sécurité du Canada. Pour la période considérée, nous avons constaté que les ALS étaient toujours avertis en cas d'échange direct, que toutes les demandes et réponses du SCRS étaient dûment autorisées et que les échanges pouvaient être repérés grâce à son système informatisé. Nous sommes satisfaits de l'usage que le Service fait des moyens de télécommunication.

Distinctions entre l'information « ouverte » et l'information « classifiée »

L'un des problèmes auquel le SCRS se heurte souvent dans ses examens des échanges de renseignements du SCRS avec les organismes étrangers tient au fait que les ALS peuvent leur fournir de l'information ouverte. Nous avons constaté que, dans son *Manuel des politiques sur les opérations*, le Service ne fait aucune distinction sur le traitement à réserver à l'information ouverte et à l'information classifiée.

Nous nous sommes interrogés sur la portée de la communication d'informations ouvertes défavorables par les ALS aux organismes étrangers

Le SCRS fait toutefois une distinction entre l'information ouverte recueillie dans une enquête en vertu de l'article 12, par exemple, et celle à laquelle un ALS a accès mais qui n'est pas recueillie ni conservée avec les documents officiels du Service. Le SCRS est d'avis que la communication de renseignements classifiés à des organismes étrangers est soumise aux mêmes règles que celle de l'information ouverte recueillie et conservée dans ses dossiers dans le cadre d'une enquête menée en vertu de l'article 12. Cependant, si les ALS obtiennent une telle information autrement, soit en la puisant dans des journaux, des revues, etc., ils peuvent la communiquer à volonté, à condition de respecter le critère du Service, qui est de demeurer à l'abri de tout reproche. Nous nous sommes interrogés sur la portée de la communication d'informations ouvertes défavorables par les ALS aux organismes étrangers.

correspondance entre les messages prélevés pour étude et ceux qui sont envoyés. Nos examens récents permettent d'établir de façon concluante qu'il est impossible d'établir une corrélation entre les registres et le système de repérage. Dans ses observations au sujet de ces difficultés, le Service a informé le Comité que « le problème était au moins en partie attribuable au fait que les registres ne contenaient pas uniquement des renseignements recueillis en vertu de l'article 12, mais également de l'information relative à la coopération et aux tâches administratives ».

Par la suite, à l'invitation du Service, le SCRS a cerné les problèmes qu'il avait décelés dans son système d'enregistrement et de communication de l'information. Aussi, dès la fin de 1996, le SCRS a-t-il adopté, pour les bureaux d'ALS, un nouveau système informatif conçu pour simplifier les rapports et répondre aux besoins du SCRS en matière de reddition de compte.

Parallèlement à ce problème, le Comité a en outre décelé dans ce système une lacune sapor la fiabilité des statistiques sur le volume des échanges de renseignements effectués par les agents de liaison. Nous apprécions le fait que le SCRS ait été invité à formuler des observations et, à première vue, il semble que le SCRS a tenté d'apaiser ses préoccupations à cet égard. Les prochains examens permettront de vérifier le succès du nouveau système.

Le Comité a déjà reproché au Service le manque de fiabilité de son système pour retracer l'information fournie aux organismes étrangers

Nous avons noté qu'en raison de l'isolement relatif des ALS par rapport à l'administration centrale du SCRS, un document exposant les procédures de base est plus précieux pour eux que pour le personnel du SCRS en poste au Canada. Comme nous l'avons signalé, alors que le Service fournissait aux ALS un ensemble de directives assez complet concernant précisément leurs bureaux, dans les années 80, le « nouveau » *Manuel des procédures* est déjà dépassé et ne contient que certaines procédures administratives courantes.

Pour cette raison, nous recommandons qu'on mette à jour le *Manuel des procédures* et qu'on y traite des importantes questions intéressant les bureaux d'ALS, dont il n'est fait mention nulle part ailleurs.

Le Service nous a informés qu'il était d'accord avec la nécessité de mettre à jour en priorité le *Manuel des procédures*.

L'examen des bureaux d'ALS a appris au Comité que le chef du programme de liaison avec l'étranger avait fait une étude sur la gestion d'un de ces bureaux et se proposait de répéter l'expérience, au besoin. Voilà une initiative logique, à notre avis.

Résultats de l'examen : procédures de repérage des communications du SCRS avec l'étranger

Le programme de liaison du Service avec l'étranger doit être en mesure de répondre aux demandes d'information qui émanent du SCRS

Au cours de nos examens des bureaux d'ALS, nous avons souvent tenté d'utiliser les registres tenus par les ALS (et conservés à l'AC du SCRS) sur les échanges de renseignements avec des organismes étrangers. La difficulté de trouver à l'AC les documents mentionnés dans ces registres a fait échouer ces efforts. La seule façon sûre de trouver et d'examiner ces documents était d'aller aux bureaux mêmes des ALS.

Ces dernières années, le Service a adopté un système de repérage électronique. Le personnel du SCRS a tenté depuis de comparer les données versées dans ce système à l'information consignée dans les registres pour voir s'il y avait

En 1985, le SCRS a mis au point une formule qui, disait-il, devait faciliter au CSARS l'exercice d'une fonction prévue au sous-aligné 38a)(iii), celle de « surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu » d'ententes conclues par le Service. Cette formule était compliquée et difficile à interpréter, de sorte qu'au fil des ans l'administration centrale (AC) du SCRS a envoyé des notes et des télex aux ALS pour les aider à la remplir.

Enregistrer et repérer des données

Résultats de l'examen : initiatives du SCRS en matière d'organisation

En 1995 s'est réuni pour la première fois un nouveau comité du SCRS, créé à la suite d'une étude interne des programmes du Service. L'objectif de ce comité, que présidait le chef du programme de liaison avec l'étranger, était de servir d'organe de coordination et d'échange d'information entre les directions de l'administration centrale et les bureaux du SCRS à l'étranger. Il devait en outre fournir des orientations stratégiques pour la gestion du programme de liaison avec l'étranger du Service. Cette initiative est positive, à notre avis.

La décision de rétablir la direction de la liaison avec l'étranger est bonne

de l'administration centrale et de certains bureaux du SCRS et scruté l'information ouverte provenant d'autres sources (par exemple, des groupes de défense des droits de la personne). Nous avons aussi mené une étude spéciale sur les « échanges directs » — information du SCRS fournie par télécommunications à des organismes étrangers — pour vérifier si des renseignements importants échappaient aux mesures de contrôle mises en place à l'égard des bureaux d'ALS.

• ces échanges sont-ils conformes aux prescriptions de la loi en ce qui touche la conservation, la communication ou la collecte d'information?

• respectent-ils les ententes conclues par le Canada avec les organismes concernés?

• le SCRS a-t-il fourni des renseignements exacts à ces organismes et a-t-il bien pesé le risque de nuire aux intérêts et l'importance de l'enquête?

• a-t-il suivi à la lettre les règles de contrôle, dont celles de l'enregistrement, à l'égard des renseignements fournis?

Pour nous, la décision de rétablir la direction de la liaison avec l'étranger est bonne. En effet, les milieux du renseignement dépendant de plus en plus les uns des autres à l'échelle mondiale, les responsabilités du programme de liaison avec l'étranger s'alourdiront aussi et l'existence d'une direction devrait vraisemblablement en faciliter l'exercice.

À l'occasion d'examens antérieurs des bureaux d'ALS, nous nous sommes demandé si le *Manuel de procédures du Service* à leur intention était satisfaisant. En 1993, la Sous-section de la liaison avec l'étranger, à l'administration centrale du SCRS, a publié le *Manuel des procédures pour la liaison avec l'étranger* pour remplacer ce guide, devenu désuet. Ce manuel traite principalement de questions administratives et contient en outre la directive que les ALS doivent enregistrer sur une formule particulière toute la correspondance reçue et envoyée.

Au cours des exercices 1995-1996 et 1996-1997, le CSARS a amorcé une étude dans plusieurs bureaux d'ALS, donnant ainsi suite à l'examen de documents effectué en 1994-1995⁴ dans l'un de ces bureaux. Cet examen visait à vérifier, uniquement à partir des documents de l'administration centrale du SCRS, les échanges de renseignements de ce bureau avec d'autres organismes. Craignant que les nombreux problèmes relevés ne soient systémiques, nous avons entrepris une étude dans plusieurs bureaux d'ALS.

Le but premier de l'étude était d'examiner les documents conservés

à l'administration centrale du SCRS à l'égard de neuf bureaux d'ALS. Dans trois de ces bureaux, nous avons vérifié si les documents prélevés à l'administration centrale correspondaient bien à l'information fournie par le Service aux organismes étrangers. Nous avons aussi scruté la correspondance de six autres bureaux conservée à l'administration centrale. À des fins de comparaison, nous avons vérifié les communications d'informations aux organismes étrangers pendant la même période. Pour étayer cette information, nous avons interviewé des employés

Historique du Programme de liaison du SCRS avec l'étranger

Depuis sa création, en juillet 1984, jusqu'en 1989, le SCRS était doté d'une Direction de la liaison avec l'étranger. L'année suivante, il l'a remplacée par un nouveau système de coordination des activités des ALS et de communication avec eux. Le CSARS s'est alors inquiété de la disparition de la Direction, regrettant qu'il n'y ait « plus d'intermédiaire... pour "dénoncer" la communication illicite de renseignements à des organismes étrangers ».

Pour remplacer la Direction, le SCRS a constitué un nouveau groupe coiffé d'un coordonnateur et chargé de fournir aux ALS les services administratifs et le soutien requis. Ce coordonnateur et les ALS relevaient de deux membres différents de la direction du SCRS. Chaque conseiller, Liaison avec l'étranger, rattaché à sa propre direction opérationnelle, devait surveiller les échanges de correspondance et voir à ce que les ALS soient au courant des faits nouveaux.

Dans un rapport annuel antérieur, le Comité s'est dit préoccupé par le nombre de fermetures de bureaux d'ALS par le SCRS et il a exprimé l'avis que celui-ci « gagnerait... à soigner davantage le programme de liaison avec l'étranger, plutôt qu'à s'en désintéresser, comme semble le laisser présager la courbe de l'effectif en poste à l'étranger ».

Pendant un certain nombre d'années, il n'y a guère eu de changements dans les bureaux du Service à l'étranger, sauf que certains ont été fermés, mais la stratégie de liaison avec l'étranger a subi un remaniement en profondeur au milieu des années 90. C'est ce qui a amené la décision d'ouvrir certains bureaux d'agent de liaison-sécurité et d'en fermer d'autres ainsi que de modifier la structure de gestion de l'ensemble du programme de liaison avec l'étranger.

En 1994-1995, une étude sur la gestion interne a amené la modification des rapports et responsabilités hiérarchiques, tant du groupe que des ALS. Tout particulièrement, la gestion d'ensemble du programme a de nouveau été centralisée sous la direction d'un cadre supérieur. On nous informe qu'en 1997 l'histoire se répètera, dans une certaine mesure : le programme de liaison avec l'étranger redeviendra une direction. Le Comité fera rapport de cette initiative dans son prochain rapport annuel.

L'étude a porté sur les rapports et les mesures de contrôle en place . . .

les rapports et les mesures de contrôle en place; elle visait à déterminer si le Service restreint aux organismes étrangers la communication de certains types d'informations. Nous nous sommes aussi penchés sur les communications du SCRS avec des organismes étrangers, par l'entremise de ses agents de liaison-sécurité (ALS), et sur les relations de ceux-ci avec les fonctionnaires fédéraux.

Voici les objectifs de cet examen :

- voir où en sont divers problèmes relevés antérieurement à plusieurs reprises;
- nous assurer que le Service n'a pas exercé ses pouvoirs de façon abusive ou inutile;
- vérifier l'efficacité des systèmes permettant au SCRS de repérer les échanges de renseignements; et
- déterminer s'il y a des problèmes systémiques encore inconnus qui ont une incidence sur le programme de liaison du Service avec l'étranger.

Méthode suivie pour cet examen

Le Service maintient à l'étranger des bureaux d'agent de liaison-sécurité (ALS) qui ont pour fonctions d'assurer la liaison avec les services de police, de sécurité et de renseignement d'un grand nombre de pays. Les autorités de ces pays sont mises au courant de la présence des ALS et de leur rôle, ce qui est une condition préalable à la coopération avec leurs organismes.

- des agents du SCRS ont versé dans leurs banques de données de longs exposés, qu'on leur avait fournis spontanément, sur les politiques intérieures de certains États.

- des enquêteurs du Service ont soumis une cible à plusieurs interrogatoires qui, à notre avis, s'apparentaient à des confrontations et n'avaient pas de commune mesure avec la menace représentée par l'individu en cause.

- Le Service a fourni des renseignements défavorables sur une personne à deux ministères fédéraux et à un service de renseignement allié. Nous avons noté qu'il avait qualifié la cible de « collaborateur » d'un service de renseignement étranger, ce qui aurait pu nuire à l'intérêt et qui ne correspondait pas aux documents que nous avons consultés. De plus, l'enquête sur cette personne n'était pas dûment approuvée et l'on n'avait pas tenu compte de son statut d'immigrant, dérogeant par là à la politique. Le Service a par la suite corrigé cette erreur.

Le Programme de liaison du SCRS avec les organismes étrangers

C'est en vertu du sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS*³ que le CSARS a examiné les activités de liaison du Service avec les organismes étrangers. À cette fin, il a scruté le programme de liaison avec l'étranger en général et, en particulier, les échanges de renseignements de neuf bureaux étrangers du SCRS avec ces organismes. L'étude a porté sur

3. « ...examiner les ententes conclues par le Service en vertu des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1) [qui l'habilitent à conclure des ententes avec des États et organismes étrangers et avec des organisations internationales], et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci ».

scrutées, le Service a agi avec prudence. Dans un cas, cependant, nous avons relevé des renseignements contradictoires quant à la gravité d'une menace, et les mesures prises par le SCRS nous ont semblé excessives.

Enquête notoire sur un service de renseignement étranger

Le SCRS a mené une enquête poussée sur un État dont les services de renseignement, croyait-il, continuaient de s'en prendre à des Canadiens d'origine étrangère, ici même et ailleurs. De plus, ces services recueillaient clandestinement au Canada des renseignements, dont certains de nature économique, et cherchaient à infléchir les politiques du gouvernement canadien.

Nous avons examiné les *demandes d'autorisation*² relatives à cette enquête. Ces demandes sont fondées sur l'hypothèse que les nouveaux services de renseignement :

- entreprenaient des missions de renseignement à l'étranger, entre autres au Canada;

- poursuivaient les pratiques de leurs prédécesseurs qui cherchaient à manipuler les groupes ethniques; et

- « exerçaient des activités de collecte d'information et s'en prenaient même aux Canadiens au pays et à l'étranger ».

Nous avons en outre scruté la documentation décrivant comment les nouveaux services de

renseignement reprenaient les pratiques de leurs prédécesseurs. À notre avis, les preuves de ces activités sont douteuses. Ainsi, nous avons noté que le SCRS aurait mal interprété une activité qui, prise en contexte, nous semble plutôt anodine. Nous avons constaté que, dans les rapports fournis aux organismes gouvernementaux, il a donné à entendre que la majeure partie des prétendues activités de renseignement étaient offensives. Enfin, avons-nous noté, le service de renseignement d'un allié du Canada a décidé de suspendre ses enquêtes sur les services de renseignement étrangers en cause. Nous avons relevé des preuves que ces services de renseignement tentaient de relancer au Canada des sources employées par le précédent régime. Le SCRS concentrait toutefois son action non pas tant sur les activités de renseignement exercées à ce moment-là par ces services que sur la préparation d'activités futures.

Autres enquêtes notoirs sur des menaces naissantes

Nous avons relevé plusieurs problèmes dans les autres enquêtes que nous avons scrutées :

- un représentant du SCRS a insisté pour obtenir de l'information d'un diplomate étranger en poste au Canada, même si ce diplomate, soupçonné d'être à la solde d'un service de renseignement étranger, ne voulait clairement plus traiter avec le Service. Dans les circonstances, pareille insistance nous a semblé discutable.

Section 1: Activités de renseignement du SCRS

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1996-1997

Cette partie du rapport de vérification, intitulée « Etudes de cas » dans les rapports antérieurs, présente les résultats des principales recherches et analyses qu'effectue le Comité au cours d'un exercice financier. Comme le nouveau titre l'indique, ces études s'ajoutent aux autres formes de recherches du SCRS et visent à les compléter et à les étayer.

La sélection des dossiers (au nombre de cinq, cette année) que le Comité scrute en profondeur tient à divers facteurs, dont l'évolution du contexte international de la menace, les changements technologiques, la nécessité d'assurer le suivi des recommandations du CSARS, les nouvelles orientations gouvernementales importantes qui, à son avis, pourraient influencer sur les activités du Service, les changements structurels au sein du SCRS même ou un déplacement de l'accent de ses enquêtes ainsi que les questions qui tiennent à cœur aux membres du Comité.

Cette année, les dossiers qui revêtent un intérêt particulier pour le CSARS sont les enquêtes du Service sur des menaces naissantes, son Programme de liaison avec les

organismes étrangers, les moyens de gestion dont il dispose à l'égard de ses sources, ses efforts pour entrayer l'espionnage économique et ses activités relatives au conflit qui déchire un certain pays d'origine.

Enquêtes sur des menaces naissantes

Nous avons conclu
que ces enquêtes
étaient pleinement
justifiées . . .

Depuis la fin de la guerre froide, de nombreux États et services de renseignement d'anciens pays ennemis subissent une profonde transition. Nous avons examiné comment le SCRS avait enquêté sur les nouvelles menaces que les services de renseignement de ces États faisaient peser sur la sécurité du Canada.

Le Service a amorcé ces enquêtes au début de la décennie. Il s'employait alors à demander de l'information aux services de renseignement étrangers et à interviewer les Canadiens au fait de ce qui se passait dans les pays en cause.

Après avoir surveillé la situation pendant plusieurs années, le SCRS a mis fin à la plupart des enquêtes autorisées qui visaient ces États, faute de preuve de leurs activités d'espionnage contre le Canada. Il a toutefois conservé une autorisation générale axée sur les nouvelles menaces éventuelles.

Nous avons conclu que ces enquêtes étaient pleinement justifiées en raison de l'évolution rapide du contexte politique de l'époque.

Vous trouverez plus loin nos conclusions sur certaines activités du SCRS en ce domaine. Dans la plupart des enquêtes que nous avons

mettre fin à cette situation en démontrant aux Canadiens qu'il joue le rôle que lui confère la Loi sur le SCRS et qu'il le fait avec le plus d'efficacité et de transparence possible.

Le CSARS aimerait connaître vos vues sur la présentation, l'utilité et tout autre aspect de son rapport annuel et de son site Web.

Agencement du rapport de vérification annuelle du CSARS

Les personnes qui connaissent les précédents rapports annuels du Comité trouveront toute l'information habituelle dans celui de cette année. Cette information est cependant présentée de façon nouvelle et plus logique, à notre avis, et nombre de titres et de sous-titres sont plus révélateurs, osons-nous croire.

Le Comité a aussi tenté d'établir une distinction nette entre les observations et recommandations qui découlent de sa tâche principale — scruter le SCRS et ses activités, échelonnées sur une certaine période — et les renseignements plus généraux, ou historiques, qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Ces historiques figurent dans des cases ombrées, séparées du texte principal du rapport. Chacun traite d'un sujet unique qui, de l'avis du Comité, intéresse le lecteur par son caractère informatif, documentaire ou technique. Contrairement au corps du rapport, ces historiques ne

Le CSARS poursuivra ses efforts en vue de fournir l'information requise au Sous-comité

contiennent aucune opinion ni conclusion du CSARS et visent strictement à exposer des faits. En général, le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur des questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger le Canada et ses citoyens contre les menaces à la sécurité. Ainsi,

- la section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire d'enquêter sur divers types de plaintes;

- la section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur divers types de plaintes;
- la section 3 englobe sous une nouvelle rubrique — Le régime de responsabilité du SCRS — les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

INTRODUCTION

La présentation du rapport annuel a été modifiée cette année et son contenu, agencé de manière à en faciliter la « lecture » et la consultation. Dans la foulée de ces changements, le sous-titre « Examen opérationnel des activités du SCRS » a aussi été ajouté afin de préciser le sujet du rapport. Voilà l'un des moyens employé par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) pour atteindre l'un de ses objectifs stratégiques : être la source indépendante la plus crédible et utilisée quant aux activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

En plus de rendre son rapport annuel plus facile à lire, le Comité s'est doté d'un site Web¹ où il a versé ses rapports annuels et une foule d'autres informations. Il y a aussi ajouté la liste de ses rapports classifiés, de même que les références aux ouvrages, monographies et articles et aux autres sites qui pourraient être utiles à ceux qui s'intéressent aux questions liées au renseignement de sécurité. Depuis la création de son site Web, en octobre 1996, le Comité a recensé plus de 85 000 consultations.

Le troisième volet de la stratégie du Comité vise à améliorer ses rapports professionnels avec le Sous-comité parlementaire de la sécurité nationale. La présidente et les membres du CSARS poursuivront leurs efforts en vue de fournir l'information requise au Sous-comité et de répondre aux

questions des députés de la manière la plus complète et directe possible. Tout en respectant les exigences relatives à la sécurité nationale, naturellement, le Comité s'emploiera à donner aux membres du Sous-comité une information susceptible de répondre à leurs besoins sans compromettre la sécurité des Canadiennes et des Canadiens.

Enfin, le CSARS mettra l'accent sur les rencontres, dans toutes les régions du pays, d'universitaires experts et d'autres personnes bien informées. Ses membres s'inspireront entre autres de leurs opinions et évaluations pour porter des jugements éclairés sur les plaintes et les rapports ministériels, ou pour déterminer si des activités particulières du SCRS sont à l'abri de tout reproche. Les circonstances changent, et ce qui était valable à un moment donné peut ne plus être acceptable par suite de l'évolution du contexte de la menace. Seule une prise directe sur les opinions du public et sur celles d'experts permettra au Comité de porter des jugements en accord avec les normes actuelles.

En dépit de ses imperfections, la *Loi sur le SCRS* a permis d'établir une structure que bien des pays tentent d'imiter. De nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale invitent nos hauts représentants à leur expliquer notre système, et des délégations étrangères nous rendent visite dans le même but. Cependant, il semble parfois que notre régime de responsabilité soit tenu en moins haute estime chez nous qu'à l'étranger. Le Comité espère

... un des
objectifs
stratégiques :
être la source
indépendante
la plus crédible
et utilisée quant
aux activités
du Service canadien
du renseignement
de sécurité

56	Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS	
56	A. Rouages de la responsabilisation du SCRS	
56	Les instructions du Ministre	
58	Changements aux politiques opérationnelles du Service et aux directives données à ses agents	
58	Communications d'informations pour des raisons d'intérêt public ou national	
59	Règlements et nominations par le gouverneur en conseil	
59	Rapport annuel du Directeur du SCRS	
61	Certificat de l'inspecteur général	
62	Rapports spéciaux de l'inspecteur général	
62	Agissements illicites	
62	Consultations et enquêtes du CSARS	
63	B. Au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	
64	Reddition de compte au Parlement	
64	Maintenir le contact avec les Canadiennes et les Canadiens	
65	Portée des changements au budget des dépenses	
66	Personnel	
67	ANNEXE A – GLOSSAIRE	
68	ANNEXE B – RAPPORTS ET ÉTUDES DU CSARS DEPUIS 1984	
71	ANNEXE C – LISTE DE RECOMMANDATIONS	
72	ANNEXE D – RÉSUMÉ DES PLAINTES	

Table des matières

Introduction	i
Section 1 : Activités de renseignement du SCRS	1
A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1996-1997	1
Enquêtes sur des menaces naissantes	1
Le Programme de liaison du SCRS avec les organismes étrangers	3
Gestion des sources humaines	13
L'espionnage économique	13
Conflit dans un pays d'origine	15
B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada	19
Le ciblage des enquêtes	19
Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale	24
Les opérations délicates et l'instruction pertinente du Ministre	27
La surveillance de groupes et de personnes	29
Entrevues de dirigeants de collectivités particulières	29
C. Au SCRS	32
Statistiques sur les activités opérationnelles	32
Finances du SCRS	34
Les directions opérationnelles du SCRS	34
Ententes avec des ministères et des gouvernements	36
Collecte de renseignements étrangers	41
Gestion, conservation et élimination des dossiers	42
Sécurité interne	43
Recrutement et représentativité au SCRS	44
Section 2 : Enquêtes sur les plaintes	46
A. Plaintes reçues en 1996-1997 au sujet d'activités du SCRS	47
Statistiques	47
Constatations au sujet des plaintes « contre des activités »	47
Constatations au sujet des plaintes concernant les habilitations de sécurité	49
Constatations au sujet des rapports ministériels de 1996-1997	49
B. La procédure du filtrage de sécurité dans l'administration fédérale	50
Le rôle du SCRS à l'égard des évaluations de sécurité	50
Statistiques	51
Constatations du Comité	52

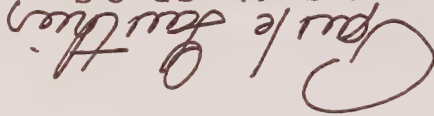
Le 30 septembre 1997

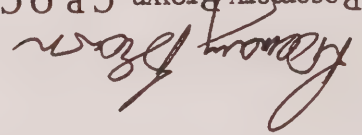
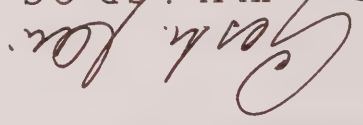
L'honorable Andy Scott, C.P., député
Soliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6


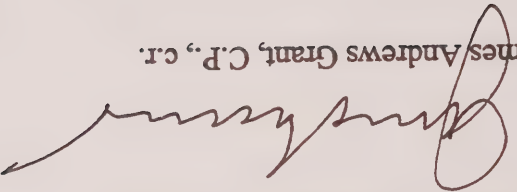
Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre entremise, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 1996-1997.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.


Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.
La présidente,


Rosemary Brown, C.P., O.C., O.C.B.

George W. Vari, C.P., O.C., C.L.H.


Edwin A. Goodman, C.P., O.C., c.r.

James Andrews Grant, C.P., c.r.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
122, rue Bank
B.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

Tél : (613) 990-8441

Télécopier : (613) 990-5230

Site sur l'Internet : <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Les appels à frais virés sont acceptés, et le standard téléphonique est ouvert
de 7h 30 à 17 h, heure normale de l'Est.

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1997
N° de cat. JS71-1/1997
ISBN 0-662-63181-1

Rapport annuel
1996 - 1997

Examen opérationnel des activités du SCRS

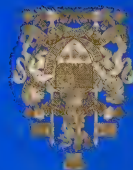
COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



Rapport annuel
1996 - 1997

Examen opérationnel des activités du SCRS

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ



CAI
SIR
- A56

Government
Publications

SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

ANNUAL REPORT 1997 - 1998

An Operational Audit of CSIS Activities

Canada



SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

ANNUAL REPORT 1997 - 1998

An Operational Audit of CSIS Activities



Canada

Security Intelligence Review Committee
122 Bank Street
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Tel: (613) 990-8441

Fax: (613) 990-5230

Web Site: <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Collect calls are accepted, and the switchboard is open
from 7:30 a.m. to 5:00 p.m. Eastern Standard Time.

© Minister of Supply and Services Canada 1998

Cat. No. JS71-1/1998

ISBN 0-662-63833-6

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

30 September 1998

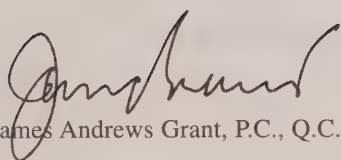
Dear Mr. Scott:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1997-98, for your submission to Parliament.

Yours sincerely,



Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C.
Chair



James Andrews Grant, P.C., Q.C.



Robert Keith Rae, P.C., Q.C.



Table of Contents

Introduction	1
--------------------	---

Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities4

A. Areas of Special Interest for 1997-98	4
Urban Political Violence	4
Operational Cooperation and the Meshal Incident	6
CSIS Role in Immigration Security Screening	9
A Foreign Conflict	14
Coordination of Government Economic Security Efforts — the Service's Role	16
Exchanges of Information with Domestic Agencies	18
CSIS Liaison with Foreign Agencies	20
Investigations of Domestic Threats	25
CSIS Cooperation with the Royal Canadian Mounted Police - Part I	27
A Problematic Case of Inter-agency Cooperation	32
Areas of Special Interest – Brief Reports	34
When Is a Source a Source? When Is an Institution Sensitive?	34
A Human Source Operation	35
Internal Security Measures	36
A Case of Historical Interest	37
B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada	38
The Targeting of Investigations	38
Obtaining and Implementing Federal Court Warrants	42
Audit of Sensitive Operations	43
C. Inside CSIS	45
Statistics on Operational Activities	45
CSIS Operational Branches	48
Arrangements with Other Departments and Governments	52
Collection of Foreign Intelligence	53
Management, Retention and Disposition of Files	54
Personnel Recruitment and Representation Within CSIS	55

Section 2: Investigation of Complaints	57
A. 1997-98 Complaints about CSIS Activities	57
B. 1997-98 Complaints about Security Screening	62
Section 3: CSIS Accountability Structure	65
A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms	65
Ministerial Direction	65
Changes in Service Operational Policies and Instructions to Officers	66
Disclosure of Information in the Public and in the National Interest	67
Governor in Council Regulations and Appointments	67
Annual Report of the Director of CSIS	67
Certificates of the Inspector General	67
Unlawful Conduct	68
SIRC Consultations and Inquiries	68
B. Inside the Security Intelligence Review Committee	70
Accounting to Parliament	70
Staying in Touch with Canadians	71
Impact of Budget Reductions	71
Personnel	72
Appendix A: Glossary	73
Appendix B: SIRC Reports and Studies Since 1984	75
Appendix C: List of Recommendations	81
Appendix D: Complaint Case Histories	84
Appendix E: Security Screening Statistics	88
Notes	90

Introduction

With the presentation of this report, the Security Intelligence Review Committee (SIRC) enters its fifteenth year of work on behalf of the Parliament and people of Canada. In carrying out our functions, Members engage a broad range of Canadians — journalists, specialists of all kinds, Parliamentarians, government officials, and citizens with queries or complaints. Judging from the tenor of these contacts, we believe that the security intelligence regime approved by Parliament in 1984 has proved its worth. There has been significant progress, and we are pleased that past and current Members of the Committee, as well as our staff, have been able to make a contribution.

The Members of the Security Intelligence Review Committee believe that the current accountability structure for the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) works reasonably well. However, we are increasingly aware that SIRC's role in that structure is not as well understood as it should be. A large factor with which the Committee must contend in communicating with the people of Canada stems directly from the tensions inherent in security intelligence operations in a democratic society. The Committee's mandate places it at the very centre of the dilemmas that result.

Out of regard for safety and security, certain kinds of information must be withheld from general knowledge, yet democratic society rests on maximum possible transparency in government. The inevitable absence of facts and information invites speculation and even

fantasy, yet there are well-grounded constraints on what can be done to correct misperceptions. There are multiple administrative and legal mechanisms to help ensure that the country's security intelligence apparatus functions responsibly, but the great majority of citizens are compelled to trust others to carry out the monitoring for them.

Members of the Committee and our staff grapple daily with these dilemmas, and annual audit reports represent our best efforts at finding the correct balance between the competing demands of transparency and accountability on one side, and the safety of Canadians and security of Canada's national interests on the other.

This balancing act engenders some peculiarities in the Committee's communications with the public. Statements in annual audit reports such as "the Committee reviewed a CSIS investigation of some persons in Canada who were associated with an armed conflict in an overseas country" cannot help but appear unnecessarily oblique or even devious. However, both the law of the land and prudence when it comes to individual safety and national security leave the Committee no responsible alternative.

There are two other essential points readers should keep in mind when examining any of the Committee's reports.

The first is that they can be assured that it is the Committee that decides what is in the report and no other body. No arm of Government or the Service or the bureaucracy dictates its content — we do. As a matter of routine — and as is common practice

It is the Committee that decides what is in the report and no other body

Our annual audit report is not a bureaucratic afterthought or a public relations handout. It is instead, the culmination of an entire year's detailed review of all facets of the Service's activities

in the relationship between auditor and the body being audited – the Service reviews drafts of our reports in order to eliminate factual errors. But the final call is ours and ours alone. The report is then sent to the Solicitor General for delivery to Parliament, and as the *CSIS Act* directs, the Minister is obliged to present the report unaltered to Parliament (and the public) within a fixed period of time.

Secondly, our annual audit report is not a bureaucratic afterthought or a public relations handout. It is instead, the culmination of an entire year's detailed review of all facets of the Service's activities. Every study conducted, query pursued, and complaint received, forms a part — in one way or another — of the report which the *CSIS Act* mandates us to present to Parliament.

Members of the Committee are acutely aware that citizens' trust in our work must be earned and nurtured, and then earned again. We hope that efforts such as this year's audit report go some way towards meeting those goals.

How SIRC's Annual Audit Report is Organized

This year's audit report maintains the organization and format instituted in 1996-97. Comments and feedback Committee Members and staff received during the year seemed to bear out our hope that the revised format would be both more functional and more informative.

In general, the report is organized to reflect the Committee's primary functions: first, to review CSIS intelligence activities, second, to investigate complaints about CSIS and associated matters, and third, to act in concert with other parts of the governance system to protect Canadians from threats to their security.

- Section 1 presents the Committee's review and audit of what the Service does and how it does it. The sub-sections represent the different methods the Committee employs to make these assessments.
- Section 2 deals with the Committee's role as a quasi-judicial tribunal with the power to investigate complaints of various kinds.
- Section 3 brings together under one heading — CSIS Accountability Structure — the Committee's review of the multiple administrative and legal mechanisms that hold the Service accountable to Government, Parliament and the people of Canada.

As before, the report draws a clear distinction between Committee comments, observations and recommendations bearing directly on our major task — reviewing CSIS and associated activities for a certain period of time — and the more general background material we are making available with the aim of assisting Canadians and other readers to understand the context in which security and intelligence work is carried on.

Subjects the Committee believes will be of historical, background or technical interest to readers are set apart from the main text in shaded insets. Unlike the main body of the report, they do not reflect Committee opinion or conclusions as such and are intended to be factual in nature.

A minor but, we believe, important innovation for this year's report is that where appropriate, each section of the audit report is labelled with the SIRC study from which it is abstracted. The full references are found in Appendix B.

Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities

A. Areas of Special Interest for 1997-98

This part of the audit report presents the results of major research and analysis carried out by the Committee in the course of the year. The special inquiries are in addition to, and are intended to complement and reinforce, the other forms of audit research the Committee undertakes.

The Committee's selection of topics to be the subject of in-depth inquiry is influenced by a number of factors including *inter alia*, shifts in the nature of the international threat environment, changes in technology, the need to monitor the impact of or follow up on past Committee recommendations, significant alterations in Government policy which the Committee believes could have implications for Service activities, changes in organizational structure or operational emphasis within the Service itself, and the interests of individual Committee Members.

This year, the subjects of the Committee's special interest are the following: CSIS investigations into urban political violence; the Meshal incident in Amman, Jordan; the Service's role in immigration screening; matters surrounding a foreign conflict and several domestic threats; intra-governmental cooperation in matters of economic security; policies and procedures for exchanging information with law enforcement agencies and other government departments; the

Service's liaison program with foreign intelligence agencies; and, the first phase of our review of CSIS cooperation with the Royal Canadian Mounted Police.

In addition, the Committee reports on four other studies that were smaller in scope — the first concerns the Service's policies regarding "sensitive" institutions, the second looks into the handling of a particular human source operation, the third reviews the remedial measures arising from a breach of security which occurred within the Service, and the fourth looks at a counter intelligence case of historical interest.

Urban Political Violence

Report #94

In 1997 we examined four CSIS investigations of Canadian persons and organizations conducted under section 12 and paragraph 2(c) of the *CSIS Act* — that part of the Service's mandate which directs it to investigate threats of "serious violence" for the purpose of achieving a political objective, more commonly known as the "counter terrorism" clause. What drew the Committee's attention to this particular set of cases was in part a need to reassure ourselves that CSIS was not conducting counter subversion investigations under its counter terrorism mandate. Investigations and their accompanying targeting authorities conducted under section 2(d) of the *Act* — the "counter subversion" clause — require the personal authorization of the Minister,¹ a step not normally required for other kinds of investigation.



As with most of the Committee's reviews, our evaluation also considered whether the Service had reasonable grounds to suspect a threat, whether the level of the investigation was proportionate to the seriousness and imminence of the threat, and whether the information collected was strictly necessary. In the course of our review, SIRC researchers had access to all CSIS reports and files generated during the investigations.

The Committee's Findings

The first two cases dealt with a series of violent incidents which occurred in the mid-1990's. We concluded that the Service did have reasonable grounds to suspect a threat to national security and that only information strictly necessary to provide advice to the government was collected.

However, the Committee also observed difficulties in the relationship between the Service and the police agency leading the criminal investigation that was simultaneously underway against the same targets. The friction between the two agencies centered on the disclosure requirements imposed by the Courts since the *R. v Stinchcombe* decision. [See inset page 31]

Under the police force's interpretation of the decision, any information it possessed — verbal or written, formal or informal, and regardless of source — was subject to disclosure to the Courts. The Service, in order to protect the integrity and security of its investigations and methods responded to this position by carefully filtering its exchanges with the police force in question. While the Committee is satisfied that the impact of the disagreement was local and

temporary, the Committee will continue to monitor the repercussions, if any, of the *Stinchcombe* decision for CSIS operations and inter-agency relations, especially in the counter terrorism area.

The third case we examined was an issue-based investigation that spanned the country, but focused primarily on Toronto and Vancouver. Of the over 200 field reports the investigation generated, two were not strictly necessary in our view. In the first, the information collected did not deal with violent activity of any sort. The Service agreed with our observation and subsequently deleted the report from its data base. The second report we questioned dealt with the visit to Canada of a representative of a political party of a foreign country. While the Committee did not originally accept the rationale for CSIS involvement in this matter, information we have since received from the Service leads us to conclude that a potential threat to national security was indeed present.

In the fourth investigation reviewed, we identified no problems.

Counter Terrorism or Counter Subversion?

With respect to whether the investigations were conducted under the appropriate section of the *Act*, the Committee is satisfied that the four investigations were properly authorized. The selection of targets, as well as all investigative activities and reporting, were based on the potential for violence to achieve a political objective, and not the nature of the political opinions themselves.

The Committee will continue to monitor the repercussions, if any, of the *Stinchcombe* decision for CSIS operations and inter-agency relations

In addition, the investigative techniques used were proportionate to the threat.

Operational Cooperation and the Meshal Incident

The media reported that on 25 September 1997, two agents of the Israeli intelligence service Mossad carrying Canadian passports attempted to assassinate Khaled Meshal, an official of the Palestinian organization Hamas,² in Amman, Jordan. The attempt failed, and Jordanian authorities seized the agents and the passports. The incident, and the use of Canadian passports by Israel's intelligence service, raised a number of questions, some of which were prominent in various media at the time, about CSIS cooperation with foreign agencies.

The Review Committee devoted considerable effort to examining the events surrounding this incident not least because of the serious nature of the allegations — that CSIS may have been a party to an assassination attempt in a foreign country.

Methodology of SIRC's Review

In order to understand how and whether CSIS was involved in the Meshal incident, we examined all Service files with a possible connection to the matter, as well as those that pertained to Service operational cooperation with Israeli officials. We looked into investigations of previous incidents of alleged misuse of Canadian passports, and the advice that the Service had provided to the Government. We noted that the

Government of Canada had protested to Israeli officials about the misuse of Canadian passports. Review Committee staff also examined all information exchanges between CSIS and Israeli authorities between 1992 and 1997.

Personal interviews with relevant officials also formed part of our inquiries: these included CSIS officials, Canadian Consular officials, and a senior federal official with the Passport Office. In view of his public comments about the matter, including passport misuse, the Committee also interviewed Canada's former Ambassador to Israel, Mr. Norman Spector.

The Committee's Findings — Main Points

Though CSIS has provided operational assistance to the Israeli officials in the past,

- The Committee found no evidence that CSIS was involved in any manner with the Meshal-Amman incident.
- We found no evidence that Israeli authorities consulted with CSIS about the assassination attempt before the fact.
- We found no evidence (in this incident or ever) of Israeli authorities requesting from CSIS the use of Canadian passports.
- Equally, we found no evidence of CSIS providing Canadian passports to Israeli authorities or turning a blind eye to their use.

Passport Misuse

In our review of CSIS files, we sought out information that would shed light on

The Committee found no evidence that CSIS was involved in any manner with the Meshal-Amman incident

whether the Service knew about and then passed to the Government information about the misuse of Canadian passports generally. We found that CSIS had provided comprehensive information to the Government on this issue, had fully investigated all cases of passport misuse by foreign intelligence agencies and, with one exception, had reported to the appropriate agencies of government all instances of suspected passport misuse.

In making queries about the single exception, the Service explained to us that it did not release the information because to do so would have jeopardized third party information from a foreign intelligence service.

With respect to the advice CSIS gave to government in this area, a Director in Canada's Passport Office — the agency of Government with prime responsibility for passport matters — told the Committee that the Service's information had been very helpful and that he knew of no instance in which relevant information had been withheld.

Intelligence "Bartering"

The Committee took note of allegations in the media that CSIS might have provided the Canadian passports or "looked the other way" in return for information from Israeli officials. We found no evidence of such arrangements between Israeli authorities and CSIS in regard to passports or any other inappropriate exchanges.

This conclusion is based on a review of the Service's files, and interviews with CSIS

officers and diplomatic officials. Files that predated the *CSIS Act* were examined and retired CSIS officers who would have known about intelligence "bartering" arrangements were sought out and interviewed. None of the allegations were in any way substantiated.

The Committee acknowledges the importance of the "give-get" or *quid pro quo* principle in the intelligence world. However, we can see no substance to it in this case. We came to the conclusion that the story has entered the realm of urban mythology — an oft repeated story with no foundation in fact.

The Seized Passports — Forged or "Acquired"?

Jordanian authorities gave the two seized passports to Canadian officials. After conducting a technical examination of the passports, RCMP forensic specialists concluded that they were forgeries. The Service's technical specialists then performed their own examination of the two passports and concluded that,

- the passports were counterfeit in their entirety;
- the forgeries were of excellent quality; and
- that given the effort involved, the forgers probably produced the counterfeit passports in large lots.

The Service's information was distributed to the relevant Federal agencies responsible

We came to the conclusion that the story has entered the realm of urban mythology — an oft repeated story with no foundation in fact

for passports and for monitoring entry points into the country.

The Nature and Scope of CSIS-Israel Cooperation

In the aftermath to the assassination attempt in Amman, questions were raised in the media as to whether the relationship between CSIS and Israeli officials was restricted to information exchanges, or whether they had cooperated in operational matters.

For the period 1992 through 1995, the Committee identified four matters in which there was cooperation between CSIS and Israeli authorities. We reviewed each of the cases to determine whether CSIS complied with policy, Ministerial Direction and the law. We detected a problem in one case and evident policy ambiguity in another.

Failure to Obtain Independent Confirmation

The first case involved assessments generated by Israeli officials and passed to the Service. In one element of the case, it was evident that CSIS failed to seek out independent confirmation of the shared information. We informed CSIS of our concern about the matter, which involved operational assistance (see below), and recommended to it a course of action.

A Policy Gap

Among the media speculation surrounding the Meshal incident was that CSIS and the Mossad were involved in "joint operations." The term "joint operation" is to be found in the Service's *Operational Policy Manual*

and from the Committee's perspective its meaning is ambiguous at best.

This is illustrated by the second case, the only one that went beyond information exchange and approached that of a "joint operation." In it, CSIS provided assistance in Canada to foreign officials that was, the Service states, of an urgent and pressing nature. As such, and according to Ministerial Direction, a CSIS senior executive approved the activity and the Minister was notified after the fact.

The *CSIS Operational Policy Manual* contains provisions for "operational assistance" and "joint operations," and permits senior CSIS personnel to give approval to either form of operational cooperation if the situation is urgent and pressing. The Ministerial Direction, in comparison, states that "operational cooperation" with foreign services must as a rule be approved in advance, and that "operational assistance" can be authorized by senior Service officials in case of urgent and pressing need. The Ministerial Direction is silent on the issue of "joint operations."

It is the Committee's view that in both policy documents a number of key terms employed lack clear definition. The result is an apparent discontinuity between the guidelines in Ministerial Direction and the Service's policy manual which governs the conduct of individual CSIS officers. We believe steps should be taken by the Ministry and the Service to address these policy lacunae.

The term "joint operation" is to be found in the Service's *Operational Policy Manual* and from the Committee's perspective its meaning is ambiguous at best



CSIS Role in Immigration Security Screening

Report #105

Scope and Methodology of the Audit

The main objective of this study was to understand the Service's role in assisting the Government with its Immigration Program and to assess the quality of the relationship between the Service and its interlocutors at Citizenship and Immigration Canada (CIC). Although the review focuses on CSIS' role in providing advice and information to CIC, we also examined that department's priorities and strategies insofar as they impact on the Service's functions. We learned, for example, that in 1998-99, CIC will focus its efforts on enhanced screening efforts at Canada's ports of entry, including offshore and at international airports. Thus, a corresponding increase in CSIS activities in these areas can be anticipated.

To carry out the study, SIRC researchers met with officials from CIC, CSIS, members of the legal community involved in immigration and refugee law from both government and the private sector, as well as representatives of non-governmental organizations working in the field. All relevant CSIS files, interview reports and the briefs sent to CIC were examined. In addition, the Committee conducted on-site audits at three Immigration Case Processing Centers abroad (two in the Middle East and the other in Buffalo, New York). We interviewed an Ambassador and several Immigration Program Managers in order to gain additional insight into the cooperative

relationship. The CIC informed us that it views its working relationship with CSIS as extremely good.

The Nature of the Cooperative Relationship

Since the establishment of CSIS, a series of cooperative processes have evolved which define the mechanisms under which the Service assists the country's Immigration monitoring effort:

- the Immigration and Refugee Application for permanent residence (inland and overseas);
- vetting of applications from foreign officials and visitors to Canada;
- enforcement actions (arrest, detention, deportation);
- vetting of individuals claiming refugee status; and
- reviewing applications for citizenship.

Within these programs, the Service's authority for immigration screening is derived from sections 14 and 15 of the *CSIS Act*. The assistance rendered by the Service takes the form of information sharing on matters concerning threats to the security of Canada as defined in section 2 of the *CSIS Act* and advice to CIC in respect to the inadmissibility classes of section 19 of the *Immigration Act*. In addition, the Service carries out immigration screening investigations, including any necessary interviews.

Committee Findings

The cooperative mechanisms for each of the programs noted above are described in some detail elsewhere in this report [see Section 2: Investigation of Complaints,

It is evident to the Committee that the screening process overall is a difficult exercise in risk management

The most visible involvement of the Service in the immigration process is its participation in immigration security screening interviews

page 62]. The Committee's focus here was to examine activities the Service undertakes to assist CIC that impact on the cooperative relationship generally.

The Increased Use of Electronic Data Processing for Immigration and Refugee Applications

With respect to the Service's role in CIC's handling of Immigration and Refugee Applications for Permanent Residence within Canada and abroad, the Committee noted that electronic data exchanges between CIC and CSIS, and the use of pre-established security profiles, considerably reduced the time required for the screening process. Applications for permanent residence initiated from outside Canada — some 80 percent of the total of 215,000 applications — fall under the Overseas Immigration Screening Program. For these, the Service shares responsibility for screening with Immigration officials.

It is evident to the Committee that the screening process overall is a difficult exercise in risk management. There is a constant need to balance security interests against the requirements to fulfill the immigration program's goals in a timely and efficient manner. That the dilemmas associated with prudent management can be especially acute was highlighted in our review of two Middle East immigration posts. Obvious external factors such as geography and the local political situations, and organizational issues such as the capacities of foreign agencies to process the Service's requests for information, all impinge upon the nature of the Service's participation in immigration matters.

The Committee noted that consideration is being given to expanding the technological means currently used to process inland applications to include the processing of applications world wide. The wider adoption of such procedures should facilitate information sharing and at the same time standardize and augment the immigration screening process. We urge CSIS — in cooperation with CIC — to continue to pursue such improvements.

Terminology in a Revised Immigration Act

In the fall of 1996, the Minister of Citizenship and Immigration Canada announced the appointment of an Advisory Group to conduct an independent review of Canada's *Immigration Act*. The Legislative Review Advisory Group working independently from CIC focused on adjustments to legislation and policies that would be required in order to meet the objectives of Canada's immigration policies. Among the recommendations advanced by the Group was a proposal aimed at standardizing terminology across relevant portions of Canadian law. Specifically, they suggested that provisions in any new immigration act referring to an applicant's inadmissibility to Canada on security grounds should be congruent with the definitions of "threats to the security of Canada" contained in the existing *CSIS Act*. The Review Committee fully supports this recommendation.

Immigration Interviews and Screening

The most visible involvement of the Service in the immigration process is its participation in immigration security screening interviews.³ Typically, arrangements



for the interview are made by CIC and are conducted by regional Security Screening investigators. It is often the case, however, that for various reasons an investigator from one of the Service's other operational branches is also present.

While the Committee is aware of the advantages which accrue from having CSIS section 12 investigators from the regions involved in immigration interviews, their presence does increase the possibility that the interview can be used as an investigative tool, rather than for its intended purpose: to provide an opportunity for the prospective immigrant to explain adverse information in relation to his or her security status. The Committee wishes to underscore the need for CSIS to maintain a balance between the need to provide complete and meaningful advice, and the rights of those being interviewed.

The Committee, however, is also cognizant of the complexities which arise when the prospective immigrant is also the subject of a targeting authority, allowing CSIS to employ interview techniques which are more intensive than those routinely used in immigration interviews.

Immigration interviews in which CSIS investigators participate can only usefully serve as a means to address security-related concerns if the investigators are fully informed and the interviews skillfully conducted. In this respect, the Committee supports an initiative whereby CSIS will be provided with the notes of the relevant immigration officers whenever there is an immigration referral.

In examining the immigration screening process, the Committee reviewed written guidelines to CSIS officers. We found the Service's *Procedures Guidelines on Immigration Screening Interviews* to be inadequate in several respects. The Guidelines currently state that "the investigator should not create the impression that the applicant's cooperation with the Service could facilitate the processing of the application" — a statement we take to refer to the possibility of the applicant's recruitment as a source in the context of a pending application for immigration. In our view, the Guidelines should be less equivocal on the matter and state clearly that immigration interviews will not be used for recruitment or other unrelated purposes. The Service has informed the Committee that the Guidelines are in the process of being updated. We will review the new guidelines to see if this particular concern has been addressed.

In addition, the Committee is of the view that the screening process would benefit from an explicit reference in the Service's *Procedures Guidelines* to section 8(1) of the *Immigration Act*. Here it states that an applicant who seeks entry to Canada bears the burden of proving that he or she is entitled to enter this country, and that such entry would not contravene the *Act* or the other regulations. All applicants for entry into the country should be aware that non-cooperation with the screening process will prevent their applications from being processed.

The Committee is also aware, however, that in all but exceptional circumstances,

The Guidelines should be less equivocal on the matter and state clearly that immigration interviews will not be used for recruitment or other unrelated purposes

We believe that the Service's investigative expertise could be useful in interviewing applicants suspected of war crimes

applicants are unable to address particular concerns until they are in possession of sufficient information about what is alleged. We believe that every effort should be made by CSIS within the obvious security constraints to release the maximum amount of information to the prospective immigrant. Our review of Service briefs to CIC identified ongoing efforts toward this end.

Finally, with respect to CSIS briefs, our research found that some reports contained information derived from the CSIS computerized data base and open information. It is the Committee's view that reports on immigration interviews should contain only information collected during the interviews or, failing that, be unambiguous about what was or was not discussed at that time. In reading the reports, it was sometimes difficult to distinguish between what was said by the applicant, what was said by the interviewers to the applicant, or whether the information was from other sources altogether.

CIC's "War Crimes Strategy"

The Committee is aware that one of CIC's priorities is to strengthen Canada's ability to detect applicants suspected of war crimes or crimes against humanity. In view of the fact that the RCMP does not currently assist CIC in the conduct of screening interviews, we believe that the Service's investigative expertise could be useful in interviewing applicants suspected of war crimes. The Service maintains that as a matter of routine, it passes to CIC any war crimes-related information it obtains. The Committee believes that the Service's responsibilities in this area should be formalized and set out in policy.

Service Assistance in Enforcement and Interdiction

The Service participates in the recently established Points of Entry Interdiction Program of CIC. The role of CSIS is to provide advice in an expeditious manner to CIC on whether a particular individual wishing to gain entry poses a threat to the security of Canada. Immigration officials take this advice into account when making a determination about the eligibility of an applicant under section 19 of the *Immigration Act*. Until June 1998, the Service did not document or record these opinions. However, since then, CSIS documents all interdiction interviews it participates in. The information is held in the section 15 Security Screening Information System (SSIS), and is comprised of the subject's biodata as well as a reference to whether a report was submitted to the section 12 operational data base. Notwithstanding this procedure,

We recommend that, in future, all advice given to CIC should be recorded, along with the specific details about the individual interviewed.

CSIS and Individuals Claiming Refugee Status

Of the nearly 26,000 refugee claims made in Canada in 1997-98, 60 percent were made at border points and the remainder at Immigration offices inland. When a person claims refugee status, senior immigration officers question the individual and request that a personal identification form (PIF) be completed. Officials then examine all of the available relevant documentation, such as passports, other identification, and travel

documents. The officers also photograph the claimant and take fingerprints. The fingerprints are forwarded by mail to the RCMP to ascertain whether there is another claim on file with the same fingerprints, and whether the claimant has a criminal record in Canada.

It is evident to the Committee that there are flaws in this process. In a review of refugee handling procedures, the Auditor General wrote that in most cases immigration officers rule on the eligibility of a claim without first obtaining the information required to make an informed decision.⁴ Thus the evaluation of eligibility is essentially based on the claimant's statement.

The Committee's review also shows that before the refugee hearings are held, the refugee claimants' names are not, as a matter of course, screened against the data banks held by the Service. As we understand the original rationale behind the decision to proceed in this manner, immigration officials did not regard the screening of all refugee applications as a productive activity since at the time only 20 percent were approved by the Immigration and Refugee Board (IRB), and in any event, most were in Canada for a maximum of six months.

The situation with respect to refugee claimants is now substantially different. Since 1993, the overwhelming majority (99 percent) of refugee claimants have been ruled as eligible to seek refugee status, and an individual claiming refugee status can count on staying in Canada for much longer before a final decision is made. In recent years, close to 60 percent of claimants have

presented themselves to Canadian officials without a passport, personal identification, or travel documents.

It is the Committee's view that in this quite different and much more demanding context, CIC needs to know as much as possible about would-be refugees as it pertains to threats to Canada's security interests. Claimants' backgrounds in Canada and abroad need to be known and understood, and we are convinced that CSIS has an appropriate role to play in this process.⁵ Although CSIS is currently not involved in screening refugee applicants, there are ongoing discussions with CIC on this matter.

CSIS already provides some information about refugees to CIC. We have noted, for example, several instances when individuals with refugee claims have appeared before the Immigration and Refugee Board, the CIC has opposed their claim employing information obtained from CSIS, and the IRB has subpoenaed Service officers to testify about information provided through affidavits. The Committee believes that CSIS should play a greater role in refugee matters, but that role should be carefully defined and transparent.

Complaints About Immigration Screening

The Committee is charged with the investigation of any complaints stemming from immigration screening interviews. We anticipate that they will provide the Committee with even greater insight into the Service's immigration role, and how the system functions in terms of legislation, policy and fairness. The first hearing of

The Committee believes that CSIS should play a greater role in refugee matters, but that role should be carefully defined and transparent

such complaints is scheduled for July 1998. Others will be heard in September 1998.

A Foreign Conflict

Report #96

The Committee examined a set of CSIS investigations of groups and individuals implicated in an armed conflict in a foreign country. The purpose of our review was to determine whether the Service's investigations were appropriate in light of the threat posed by the targets chosen; and were conducted in accordance with the *Act*, Ministerial Direction and established CSIS policies and procedures.

Methodology of the Review

Our review covered the period from April 1995 through March 1997, and was focused on the Service's investigation of a well-known terrorist group and a small number of individuals. Examined by Committee researchers were all hard-copy and electronic files pertaining to the selected investigations as well as the advice provided to Government arising from them. The information compiled by the Service was both

voluminous and varied. The materials we reviewed included:

- targeting submissions and authorizations;
- interviews with individuals linked to the terrorist group in question;
- evaluations of the threat posed involving international gatherings (for example the 1995 G-7 Economic Summit held in Canada), visits to Canada by foreign VIPs, and possible reprisals against certain embassies in Canada;
- reports from sources;
- information from foreign intelligence services or CSIS reports prepared from that information; and
- monthly reports on terrorism issues prepared by the Counter Terrorism Branch at Headquarters.

Background to the Service's Investigations

According to CSIS, a relatively small group of Canadians, landed immigrants, and refugees in Canada support or, at the very least, sympathize with the terrorist group in question. Some of these sympathizers have fled a checkered past to seek refuge in Canada, which serves as a staging and coordination area for terrorist operations elsewhere.

CSIS and the Use of Surveillance

CSIS uses surveillance to learn about the behaviour patterns, associations, movements, and "trade-craft" of groups or persons targeted for investigation. As an investigative tool, surveillance is used to detect espionage, terrorism, or other threats to national security. Large amounts of personal information can be collected and retained in the course of surveillance operations. The Service's surveillance units use various techniques to gather information. In an emergency, surveillance can be used before a targeting authority has been obtained.

The Service regarded the potential of the threat posed as especially serious in light of the particular combination of attributes possessed by the targets:

- certain of the extremists investigated have not sworn allegiance to any one group, but instead maintain relations at the highest levels with a number of terrorist organizations;
- some of the individuals targeted, although nationals of one country, take orders from or give direction to extremists of a number of other nationalities; and,
- certain of the extremists connected to the investigations are involved in multiple foreign conflicts at any given time.

Given the international dimensions of the investigations, CSIS concluded detailed intelligence-sharing agreements with a number of foreign intelligence services with which it maintains ongoing links. The exchange of information focused on three areas: international extremist movements; the role of certain organizations which were believed to provide documents, recruit activists, and support terrorist acts; and methods of communication between extremist groups and members.

The Committee's Findings

Based on our review, we came to the conclusion that in respect of this set of investigations, CSIS had in its possession sufficient information to warrant the targeting, and that in general, it conducted the investigation in accordance with the *Act* and its operational policies. We identified a number of facts and events which pointed clearly to direct threats to Canada's national security interests

including, threats to life and limb of Canadian diplomats posted overseas and the possibility of a bomb attack in Canada.

The Committee took especially serious note of information provided to CSIS to the effect that a Canadian citizen was involved in a conspiracy to assassinate a politician in a foreign country. CSIS also learned that the individual was allegedly linked to several criminal activities inside Canada. When the Service's investigators witnessed criminal activities committed by the individual and accomplices, the police force of jurisdiction was duly informed.

This same individual attracted a great deal of interest overseas, resulting in numerous exchanges of information between CSIS and the intelligence services of other countries. The extent of these exchanges varied greatly. One country's service appeared impatient with the manner in which CSIS was supplying the requested information, and there was some friction between security services of another state and CSIS over a difference of opinion about the seriousness of the threat posed by another individual. It was evident to the Committee that these strains abated in the wake of the Service's continuation of its investigations.

While we were satisfied overall with the appropriateness of the Service's intelligence collection arising from the investigations, the Committee identified three operational reports on an individual's personal life that did not, in our view, meet the criterion of being "strictly necessary" as set out in section 12 of the *CSIS Act*. The Committee

The Service regarded the potential of the threat posed as especially serious in light of the particular combination of attributes possessed by the targets

recommended that the Service delete them from its data base and the Service has done so.

Coordination of Government Economic Security Efforts — the Service's Role

Report #92

The Committee's 1996-97 review of the CSIS economic espionage investigations revealed relatively little formal cooperation and coordination between CSIS and other government departments on economic security issues.⁶ We also concluded that for CSIS to conduct meaningful investigations of threats posed by economic espionage, it would need to have access to additional technical and business-related expertise.

For this year's audit report, we sought answers to three questions: what mechanisms for coordination on matters of economic security among government departments and agencies were in place, what was the nature of the Service's participation, and

what impact did these mechanisms have on CSIS investigations. Our inquiries for the audit covered Ministerial Direction given to CSIS and the Service's administrative cooperation files. The Committee also conducted interviews with staff in the Economic Security and Proliferation Issues (ESPI) Unit at CSIS Headquarters.

Current Cooperation and Coordination Mechanisms

ESPI has two specific areas of investigative responsibility: the threat of economic espionage directed against Canadian national interests, and the proliferation of weapons of mass destruction. Our most recent review showed that while ESPI has not been asked to participate in any formal coordination body in the economic security area, it does consult with and engage in joint presentations with other Federal Government departments and agencies, as well as liaise with law enforcement bodies.

We noted that ESPI refers clients to other agencies that are expert where the Service is not. In the course of Liaison/Awareness

Background to CSIS Economic Security Program

The changing international threat environment of the post-Cold War world has pushed economics to the top of the national intelligence agendas of many countries, Canada not excluded. The Government of Canada has broadened its definition of national security to include the concept of "economic security" which CSIS defines as "the [set of] conditions necessary to sustain a competitive international position, provide productive employment, and contain inflation."

Reflecting these changes in the nature of the challenges to Canadian security, the Service initiated in June 1991 a comprehensive approach to two issues: "Economic Security" and the "Proliferation of Weapons of Mass Destruction". In order to co-ordinate the existing organizational sections within CSIS investigating these areas, the Service formed the Requirements Technology Transfer (RTT) Unit.

presentations, for example, the Service was sometimes asked by private sector contacts for more information on how they could ensure that their information systems were secure. In such cases, CSIS would refer the inquiries to the Communications Security Establishment.

The Service's product in the economic security area is directed to a wide range of domestic Federal Government clients, based on their needs. Among these clients is the Intelligence Assessment Committee (IAC) of the Privy Council Office (PCO). The IAC coordinates and facilitates interdepartmental cooperation in preparing analytical and assessment reports for Ministers and senior government officials.⁷ CSIS participates in the process upon request by preparing reports for the IAC, though our review indicated that on issues of economic security, the requests are few and far between. CSIS contributions to the area have been on an *ad hoc* basis and mostly in the form of inter-departmental committee discussions. The Service has also provided intelligence on a bilateral basis to other departments, as well as through the production of intelligence assessments shared with domestic clients.

Committee Findings

In its 1996-97 Report, the Committee suggested that the Service could better fulfill its mandate in the area of economic security by making more use of technological and business-related expertise. One source of such information lies in other areas of Government. It is apparent to the Committee, based on this most recent review, that the dearth of coordination and cooperation between Government agencies is a reflection

not of the Service's efforts, but of what appears to be the relatively low priority the Government of Canada as a whole gives to the issue. The development and maintenance of any formal cooperation process within government is a complex undertaking contingent upon the priorities and resources of the various government departments involved. The Service showed itself to be a capable and willing participant in the coordinating mechanisms that do exist, but these bodies devote relatively little effort to economic espionage matters.

When our previous study found little on-going cooperation with other government departments and agencies, we were concerned about the impact on the Service's economic security investigations. Notwithstanding the low priority apparently assigned to the subject by other agencies, the Service has said that its economic security investigations were not adversely affected by the lack of coordination in the area. Our review identified no evidence to dispute the Service's conclusion.

On the basis of both the 1997 and 1998 studies, we concluded that the Service has not devoted much in the way of resources to economic espionage investigations but that other sectors of Government appear to regard matters of economic security as having an even lower priority than does CSIS. It was also our view that the Service's definition of economic security encompassed more issues than many would agree are vital to Canada's security, that strong evidence of foreign government interference was elusive, and that some of the information the Service had collected

The Service showed itself to be a capable and willing participant in the coordinating mechanisms that do exist, but these bodies devote relatively little effort to economic espionage matters

was not specifically linked to threats to the security of Canada.

In summary, we believe that the Service should clarify its definition of economic security in order to better focus its investigations and avoid the problems outlined above. This Committee sees CSIS as being limited by its mandate to the investigation of state-run intelligence agencies and their proxies in this area. We believe that the focus is not strictly on economic security, but rather foreign interference in Canadian society. If the Government of Canada wishes CSIS to go beyond this, it should introduce amendments to the legislation. We have been informed that the Service is comfortable with the direction it has received from the Government on this issue.

Exchanges of Information with Domestic Agencies

Report #95

In the course of discharging its mandate to investigate suspected threats to the security of Canada, CSIS exchanges information and intelligence with other Canadian government departments and police forces. The *CSIS Act* specifically provides for the Review Committee to examine both the exchange and cooperation agreements the Service has with other agencies, as well as the information and intelligence shared.⁸ As a matter of practice, the Committee examines most CSIS exchanges of information on an annual basis, and evaluates the effectiveness of Service cooperation in two regional offices.

Methodology of the Evaluation

In sorting through literally thousands of information exchanges, the Committee looks for those that exceed the Service's mandate or are unnecessary. The goal is to assure ourselves that CSIS has the authority both to provide the information it shares with others and collect the intelligence others provide to it. We also review the content of the exchanges to determine whether personal privacy has been violated, and to ensure that the nature and scale of the information is proportional to the alleged threat posed by the individual.

An additional and equally important aim of our review is to assess the quantity and quality of inter-governmental cooperation at CSIS regional offices: has the Service adhered to the guidelines set out in its arrangements with other institutions; is it in compliance with the *CSIS Act*, with its own policies and procedures with respect to disclosure and liaison, and with Ministerial Direction.

Committee Findings

This year's domestic exchange report is unusual in that cooperation issues dominated our findings. In the two regional offices visited, we focused our review on the status of CSIS cooperation with other federal and provincial agencies.

CSIS and Law Enforcement Relations

Both CSIS regional offices we audited were experiencing difficulties in their relations with a particular law enforcement agency with respect to certain investigations. In one CSIS region, relations with a police agency were at an extremely low ebb during our audit because of a legal action underway at

It was also our view that the Service's definition of economic security encompassed more issues than many would agree are vital to Canada's security

that time. In view of the fact that the specific issue is the subject of a separate Committee review, we did not pursue the case in this audit. [See “A Problematic Case of Inter-agency Cooperation”, page 32].

We did, however, inquire generally into the Region’s problematic relationship. The CSIS Regional office stated that its operations had not been significantly affected by the legal case, and that in any event, the law enforcement agency in question was not central to Service investigations in the region. Our review of the region’s information exchanges confirmed that the Service’s primary law enforcement relationship was with another police agency, where relations continue to be excellent.

In the second region, the problem concerned an investigation against a target that the Service and the police had conducted in parallel. The Service was unhappy that it had not been given more access to police information and intelligence on the case, reflecting differences of opinion generally between the agencies over access to each other’s information. We were assured by the regional office that the disagreements had not affected other investigations.

The Committee was unable in the time permitted to determine all of the factors contributing to the tensions between CSIS and the police. We believe that the relationship between the organizations warrants closer examination and a study focused on the issue is underway. One early conclusion we were able to draw from the current review is that conflict between the Service’s requirement to protect its sources and the

law enforcement need to use CSIS information in judicial proceedings is a source of tension. At the heart of this issue is the 1991 Supreme Court of Canada decision in *R. v. Stinchcombe*. [See the inset on the Stinchcombe ruling, page 31]

The issue of judicial disclosure weighs most heavily on CSIS counter terrorism investigations. The Review Committee will continue to monitor the impact — if any — of judicial disclosure on national security operations.

CSIS Cooperation with Citizenship and Immigration at Points of Entry

The Committee has taken note of a new initiative in which CSIS has undertaken to work with other federal agencies to improve existing procedures in regard to the interdiction at points of entry into the country of individuals known to be threats to Canada’s security. Called the Point of Entry Alert Program (POEAP), an evaluation of it forms part of the Committee’s review of immigration screening beginning at page 9 of this report.

CSIS Denied Access to Provincial Government’s Information

The Committee’s review identified a case where CSIS was refused access to information held by a ministry of a provincial government. Under the agency’s interpretation of the province’s privacy legislation, CSIS did not qualify as a “law enforcement body” and thus could not receive the information. CSIS suggested a number of options that would be consistent with the province’s laws and still permit the sharing of appropriate information with the ministry in question. The Service also stated that it was still able

Conflict between the Service’s requirement to protect its sources and the law enforcement need to use CSIS information in judicial proceedings is a source of tension

The Committee's review identified a case where CSIS was refused access to information held by a ministry of a provincial government

to access information from other agencies in the province under another provision of the same law. On the Review Committee's part, we had concerns about the inconsistent application of the law inherent in such a position and queried whether the Service could continue to have access to information held by any government body in the province. After reviewing the matter, we concluded that we did not take issue with the Service continuing to negotiate access with each ministry, as long as the latter had the statutory authority to release the information.

Exchanges Outside the Mandate

Three information exchanges between CSIS regional offices with other government agencies drew the Committee's attention. In the first, CSIS had received and retained section 12 ("threats to Canada") information in the absence of a targeting authority. We agreed with the Service's explanation that the reports were unsolicited and fell within the Service's mandate. In the second, we identified information CSIS had received from another agency that we believed was outside the Service's mandate to collect. And with respect to the third exchange, the nature of the information led us to question the Service's authority to pass on the information it had collected to a particular agency.

New Policies and Ministerial Direction for Information Exchange

CSIS has signed no new arrangements with other government agencies since 1996 and the Minister issued no Direction that would have impacted on the Service's exchanges of information and cooperation. We noted

that the Service initiated new operational policy involving on-going cooperation with another federal government agency.

CSIS Liaison with Foreign Agencies

Report #98

Methodology of the Audit

Under section 38(a)(iii) of the *CSIS Act*, the Committee reviews the foreign arrangements entered into by CSIS with foreign police and intelligence agencies, and monitors the flow of information to agencies with which CSIS has arrangements.

This year, we examined two posts that are instrumental to the Service in its collection of information concerning extremism. The review encompassed the following material:

- all exchanges of information handled by the CSIS Security Liaison Officers (SLOs) at the two posts, including electronic exchanges;
- all correspondence with the foreign intelligence agencies handled by the posts; and
- all instructions and reference materials provided to and by the SLOs, including "Assessments of Foreign Agencies".

Our audit involved on-site visits to examine files and to conduct interviews with SLO personnel and others. At CSIS Headquarters, we reviewed the impact of the reorganization of the section responsible for foreign liaison, and the new logging system put in

place to track exchanges of information with foreign agencies.

Reorganization of Foreign Liaison Within the Service

As discussed in last year's audit report (page 4) CSIS recognized the increasingly important role of foreign liaison in security and intelligence operations by upgrading the Foreign Liaison and Visits Section to Branch status with a Director General-level appointment as its head.

In the course of the Committee's audit of the posts, two issues of relevance to the recent headquarters reorganization arose that we believe merit highlighting.

Need for Centralized Tasking Authority

The SLOs we interviewed underlined the need for increased coordination and monitoring of requests and tasking from CSIS Headquarters. Under current practice, each operational branch of CSIS tasks SLOs directly, creating sometimes competing and conflicting demands for SLO resources. Future reviews will focus on this issue.

Correspondence Tracking System

The second issue concerned the system (recently introduced) to track correspondence at the Service's posts abroad. In the Fall of 1997, all SLO posts' systems for logging electronic exchanges were upgraded to a system called the Correspondence Control Management (CCM) program. The Committee had noted in previous audit reports that the tracking system then in place was flawed. We are pleased that CCM appears to have alleviated the earlier audit difficulties.

Activities of Security Liaison Officers

CSIS Security Liaison Officers are stationed abroad to maintain and develop relationships with foreign agencies, to conduct security screening procedures, to report events and developments of Canadian security interest, and to assist Mission Security Officers resident in Canadian diplomatic missions abroad. They meet formally and informally with the representatives of foreign police and intelligence agencies. The Committee reviewed the SLOs' actions and activities and identified a number of problems.

Canadian Residents Traveling Abroad

In examining the requests for specific information made to SLOs from foreign agencies we identified situations where the policy guidelines governing SLO conduct were silent when it came to certain kinds of requests. For example, CSIS can ask foreign intelligence services to monitor Canadian residents who travel to other countries. We recently examined several such cases.

We recommend that CSIS develop policy regarding requests for assistance to foreign agencies to investigate Canadian residents traveling abroad.

An Appearance of Offensive Intelligence Gathering

In the absence of an authorization from CSIS Headquarters, an SLO conducted inquiries of foreign intelligence officers about a terrorist who it was believed might attempt to enter Canada. Under existing policy and law, SLOs have no mandate to conduct investigations outside of Canada

We identified situations where the policy guidelines governing SLO conduct were silent when it came to certain kinds of requests

and must refrain from any activity that gives the appearance of offensive intelligence gathering. We have raised the case with the Service.

Agency Assessments

In order to assist CSIS generally to decide what types of information and intelligence can be released to foreign agencies, SLOs are charged with the responsibility of preparing “agency assessments” that comment on the reliability and human rights records of foreign police and intelligence services with whom they interact. For the two posts at issue, we found that the SLOs’ assessments were accurate and appropriate, especially as they pertained to the prevailing human rights situations.

Exchanges of Information

CSIS is able to exchange information with foreign agencies via several channels: visits of officials, through SLOs stationed abroad, and by direct electronic link. Review Committee staff examine the records of all these exchanges.

Information Exchanges Involving Individuals at Risk

One of the Committee’s concerns is that information the Service shares with others does not put individuals at undue risk from foreign security services. At one post, while we observed a significant volume of exchanges concerning individuals, we also noted that CSIS reports did not identify persons in Canada, and instead focused on leaders of extremist groups rather than on rank-and-file members and supporters.

At the second overseas post, CSIS had requested trace checks from foreign agencies on a significant number of persons, and in a few cases, had made available detailed information from Canada-based investigations. The Committee found no evidence that the releases were excessive, or that the releases had resulted in harm to any person.

Inappropriate Information Sharing

The Committee identified an instance where the Service’s sharing of information with a foreign intelligence service was questionable. CSIS handled a request from a Canadian law enforcement agency to ask several allied intelligence services to conduct records checks on more than 100 people suspected of being involved in transnational crime. The Committee found the grounds for some of the requests to be of doubtful validity. For example, one person about whom information was requested was said to have been “caught shoplifting.”

We noted that the Solicitor General during the year under review issued a new Ministerial Direction whereby CSIS was directed to facilitate the relaying of transnational crime information from foreign intelligence and security services to the appropriate Canadian law enforcement agencies.

Foreign Liaison Arrangements

Under section 17 of the *CSIS Act* the Service, with the approval of the Solicitor General, can enter into an arrangement with a foreign agency. CSIS has some 212 such agreements with foreign police and intelligence services, many of which predate the *CSIS Act*. In 1985, following the establishment of CSIS, these arrangements were

SLOs’ assessments were accurate and appropriate, especially as they pertained to the prevailing human rights situations

deemed to be in effect (or “grandfathered”) when the Solicitor General of the day approved them. The Committee’s audit of the two overseas posts shed light on a number of policy issues having to do with CSIS liaison relationships generally.

Cooperation with a Foreign Agency for Which No Agreement Can Be Found

The Ministry of the Solicitor General produced in 1985 a compendium of CSIS arrangements with foreign governments and institutions comprising the Ministry’s “understanding of all arrangements presently in place between the Canadian Security Intelligence Service and foreign governments or institutions of governments.” However, in the case of one foreign intelligence service with which the Service has an on-going relationship, we could find no document to show that an arrangement for security intelligence exchanges existed prior to 1984. We have notified CSIS of this discrepancy.

Reactivating Dormant Arrangements

In the course of our review, the Committee took note of a case where a foreign arrangement had been dormant for ten or more years, and then was reactivated. During the dormant period, however, the political environment of the country concerned had changed substantially. In examining the reactivation, the Committee found that while an informal, local consultation process occurred, there was no formal procedure in place to review the new circumstances. We also determined that there was no provision in CSIS policy or Ministerial Direction that would require CSIS senior management or the Minister — prior to any reactivation —

to revisit the terms and conditions of an arrangement made under quite different circumstances.

We recommend that CSIS policy be revised so as to ensure that the terms and conditions of foreign arrangements that have been dormant for a significant period of time are revisited before reactivation.

Two Instances of Cooperation Outside the Terms of the Arrangement

The Committee identified a case wherein CSIS had discussed with a foreign intelligence agency several proposals for intelligence operations which the Committee believed were outside the mandate of the existing arrangement. The scope of the arrangement suggested to us that the planning activity undertaken in fact required Ministerial approval. The Service, on the other hand, interpreted the arrangement differently, asserting that the existing agreement did cover the discussions preceding operational activity. Although the operations were not in the end carried through and did not proceed beyond preliminary planning, we believe that CSIS policy and Ministerial Direction should re-address this issue so as to remove any ambiguity.

In another case, a foreign government required that information exchanged by all of its agencies flow through its intelligence service on the way to its eventual destination. With respect to immigration and security screening information, however, the Service’s arrangements were with a separate agency in the same country. CSIS followed the foreign government’s direction thus causing

The Committee’s audit of the two overseas posts shed light on a number of policy issues having to do with CSIS liaison relationships generally

Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities

CSIS immigration and security information to be shared with an agency with which it had no appropriate agreement.

In light of the circumstances we observed, the Committee came to the view that the practice was inappropriate and so notified the Service. The Committee subsequently learned that CSIS had taken steps to regularize the situation by seeking the authority to alter its arrangements such that immigra-

tion and security screening information could be shared with the intelligence service concerned.

Implications for Foreign Liaison Policy

CSIS foreign arrangements are governed by a 1982 Ministerial Direction that predates the 1984 *CSIS Act* and employs terminology and describes administrative procedures that are not consistent with the *Act*. Less obviously, many of the definitions and

Background to the Service's Foreign Liaison Program

From the inception of CSIS in July 1984, until 1989, CSIS had a Foreign Liaison Branch. In 1990, the Service replaced the Branch with a new system for communicating with and coordinating the efforts of the SLOs. At the time, SIRC expressed its concern about the disbanding of the Foreign Liaison Branch. The Committee regretted the loss of what it described as "An intermediary... [that could] 'blow the whistle' on the inappropriate dissemination of information abroad."⁹

In its place, CSIS created a new unit under a Coordinator, to provide administration and support services to the SLOs. The Coordinator reported to one CSIS executive member, while the SLOs reported directly to another. The Foreign Liaison Advisors reported to their respective operational branches, and were to monitor the correspondence exchanges and ensure that the SLOs were informed about new developments.

In a previous Annual Report,¹⁰ we expressed concern about the number of SLO posts CSIS was closing and were of the opinion that, "the foreign liaison program would benefit from more attention from the Service, not less, as seems to be the trend in terms of representation overseas."

For a number of years, there were few changes to the Service's posts abroad, save for the post closings, but the mid-1990s saw a major reworking of the Service's foreign liaison strategy. Decisions to open as well as close selected Security Liaison Officer posts resulted, as did changes to the management structure of the foreign liaison program as a whole.

In 1994-95, the reporting relationships and responsibilities changed for both the section and the SLOs, as a result of an internal management study. Most notably, the overall management of the program was once again managed under the direction of a senior manager. In 1997, the program was raised to the status of a branch, headed by a Director General. As noted in last year's audit report, the Committee presents this year an evaluation of SLO activities under the new regime.

terms in the Direction are confusing and contradictory; this is particularly true of the definitions of scope which are ambiguous as to when the Minister must be consulted or advised. Compounding the problem is the fact that Service policies in the area are drawn from this early Direction.

For these reasons, the Committee wishes to repeat the hope expressed in last year's Annual Report that forthcoming Ministerial Direction, which is intended to replace the 1982 Ministerial Direction, will describe foreign arrangements in consistent and comparable terms, understandable by all elements of Canada's intelligence community.

A Comprehensive Review of Foreign Arrangements

Fully one-half of the Service's 212 foreign arrangements managed by Service SLOs posted abroad were entered into by the Security Service prior to the establishment of CSIS and, of these, many pre-date even the 1982 Ministerial Direction. The Committee is aware of Service procedures to report on certain arrangements annually, on a local basis. However, we have in past audits identified reports that favorably rated disreputable agencies, and we remarked on arrangements that had been left dormant for many years.

The Committee is cognizant of the need for CSIS to enter into new arrangements and build on existing ones with a view to enhancing Canada's national security interests. We believe that the imminent release of new Ministerial Direction will also provide the opportunity to ensure that all foreign

arrangements, particularly those that pre-date the Service, are reassessed and annotated so as to bring them into compliance with the new Ministerial Direction and the *CSIS Act*.

We recommend that CSIS systematically reexamine all foreign arrangements after the release of the new Ministerial Direction on foreign arrangements.

The Committee also recognizes that a re-examination of foreign arrangements in the manner we suggest has significant resource implications and will require a number of years to complete.

Investigations of Domestic Threats

Report #100

The Committee reviewed several investigations CSIS conducted during fiscal year 1996-97 which involved threats that were domestic in origin. One investigation was issue-based, while the others focused on groups and individuals suspected of posing a threat of serious political violence as defined in sections 12 and 2(c) of the *CSIS Act*.

Findings of the Committee

We concluded that in almost all the cases we examined, the investigations met these criteria and were conducted in accordance with Ministerial Direction and established CSIS policy. Suspicions about the targeted persons and groups were well-founded; the targeting level selected for each investigation was proportionate to the threat; and, in

Fully one-half of the Service's 212 foreign arrangements managed by Service SLOs posted abroad were entered into by the Security Service prior to the establishment of CSIS

almost all instances, the information the Service collected and retained met the test of being “strictly necessary” for the Service to be able to ascertain the nature of the threat posed.

The Committee did, however, identify a few Service reports containing information which, in our view, did not meet the “strictly necessary” standard. The Committee recommended that the Service remove this information — which pertained to sexual

orientation and psychological distress — from its data banks. The Service has done so.

We also reviewed an affidavit for warrant powers, and the advice that CSIS provided to the Government on the investigations. We concluded that the information in these documents reflected accurately, and in a balanced manner, the data and the facts collected by CSIS, and that the assessment of the potential threat was justified.

Auditing CSIS Investigations

In the course of reviewing investigations conducted by the Service, the Committee has access to and examines any and all Ministerial Direction, hard-copy and electronic files collected, as well as the Service’s advice to Government in respect of the investigations. The Committee seeks answers to four central questions:

- Were there reasonable grounds to suspect a threat to Canada’s public safety and national security as defined by sections 12 and 2(c) of the *CSIS Act*;
- Were the levels of the investigations proportionate to the alleged threat;
- Was the information CSIS collected strictly necessary; and
- Did the advice the Service gave to the Government accurately reflect the intelligence it collected.

CSIS Role in Preventing Politically Motivated Violence

CSIS plays a pivotal role in Canada’s defence against the possible threats posed by groups associated with politically motivated violence. The “threats to the security of Canada” which it is specifically charged to investigate include “activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state...” [section 2(c), *CSIS Act*]

In addition to informing the Government in general about the nature of security threats to Canada, CSIS’ intelligence and advice is specifically directed at several government departments or agencies. The information can form the basis for immigration screening profiles used in processing immigrants. In specific cases, CSIS advice can play an instrumental role in determining the admissibility of an applicant, or in the denial of citizenship. Security intelligence may also serve as a basis for determining an individual’s suitability to have access to classified information, as well as assisting the police in crime prevention and in criminal prosecutions.

CSIS Cooperation with the Royal Canadian Mounted Police - Part I

Report #101

In its investigation of suspected threats to the security of Canada, CSIS cooperates and exchanges information with Canadian government departments and police forces. The nature of the cooperation is usually set out in a formal agreement between the Service and the other agency. With regard to these arrangements, the Review Committee has a responsibility to examine all agreements and to monitor the provision of information and intelligence covered by them.

This year, we focused our attention on the Service's cooperation with the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). The nature of the cooperative relationship between CSIS and the RCMP is of particular salience because the RCMP is a significant user of the Service's product and because the RCMP provides information and intelligence to the Service. And, of course, both organizations are essential components of the system which protects the security of Canada and Canadians.

In accordance with its responsibilities as set out in the *CSIS Act*, the Service may provide to the relevant police authority — municipal, provincial, or national (the RCMP) — information that may come into its possession concerning possible criminal activities. In embarking on a study of the CSIS-RCMP relationship, the Committee's interest was not only in this standing general responsibility, but as well, in the process by which

CSIS and the RCMP exchange information about activities at the core of each of their mandates: CSIS to *collect and disseminate* information about threats to Canada and the RCMP to perform necessary *police functions* in relation to those same threats.

The responsibilities of each agency are set out in general form in the *CSIS Act*, the *RCMP Act* and the *Security Offences Act*. Pursuant to subsection 17(1)(a) of the *CSIS Act*, the means and methods of cooperation are elaborated upon more specifically in an agreement between the two agencies. This Memorandum of Understanding (MOU), completed in 1990, is an expression of the Government's expectations in the area of RCMP-CSIS relations and provides the basis for all cooperation and liaison activities between them. In reviewing CSIS-RCMP cooperation, the Committee's goal was to identify any systemic problems in the relationship that would impact upon the ability of either agency to fulfill these expectations and execute the responsibilities each has in security-related matters.

Undertaking the Review

The Committee's attention to the area was drawn by recent Committee reviews which revealed several instances of difficulty and disagreement in the CSIS-RCMP relationship. We wanted to determine the extent of the problem with a view to suggesting how cooperation could be improved in order to better protect Canada's national security interests.

In embarking on the study, the Committee believed that the contrasting organizational structures of the two agencies could become

The nature of the cooperative relationship between CSIS and the RCMP is of particular salience because the RCMP is a significant user of the Service's product

We wanted to determine the extent of the problem with a view to suggesting how cooperation could be improved in order to better protect Canada's national security interests

a significant factor in any findings we might make about operational cooperation between the two agencies. CSIS is highly centralized, whereas the RCMP's operational structure is relatively dispersed and decentralized. It is inevitable, therefore, that some issues which arise first at the regional level are discussed and resolved between the agencies' respective headquarters.

Consequently, we structured our inquiry to proceed in two stages: the first, summarized in the current audit report, examines the state of relations between the two agencies at the headquarters level. It is to be followed at a later date by a review of relations at the regional and field office levels. As a result of this "two-stage" approach to the audit, we will draw most of our conclusions and set out recommendations, if any, at the completion of the second stage which we will report on in our next audit report.

Methodology of the Audit

The relationship between the Service and the RCMP is intensive and broadly-based. Both are heavy users of the other's information and intelligence, and the formal agreement between them provides for an extensive exchange on operational matters relevant to the other's responsibilities. Both agencies operate across Canada, and there is direct liaison and operational cooperation in the regions as well as at the respective national headquarters in Ottawa. In addition to operational matters, the agreement provides for considerable cooperation on non-operational matters which is handled mainly at the national headquarters level.

Our review covered the first eight months of 1997, though we found that in some cases, events both before and after that period had to be taken into consideration to ensure balanced and objective conclusions. Material reviewed for the audit included CSIS hard-copy administrative files and its relevant computerized data base. Interviews were conducted with the Service's RCMP Liaison Officer, other senior CSIS officers, and their counterparts in the RCMP.

The Nature of Existing Liaison Arrangements

Consistent with the agreement between the Service and the RCMP, both have agreed upon and have established mechanisms to facilitate liaison and cooperation. These mechanisms are centrally managed at both headquarters and include the assignment of personnel to a liaison role at the regional level as well as at the national headquarters of the two agencies.

The liaison officials also act as a primary channel for the exchange of operational information and intelligence. They are given *conditional* access to material and information which their host agency regards as potentially relevant to the other's security-related responsibilities. The access is conditional in that the generating agency must decide whether to accede to the liaison officers' requests for further disclosure to, or use of the information by, the other agency. Under these procedures, it is intended that liaison personnel act to identify information of potential use to their own agency. In addition, certain other forms of information and intelligence on specific matters mentioned in the MOU

are routinely exchanged via direct agency-to-agency channels.

Results of the Review

Overall, the Committee concluded that the existing liaison mechanisms have had a significant positive impact on the relations between the RCMP and the Service, particularly in providing a better mutual understanding at all levels of respective roles and responsibilities. We observed cooperation initiatives being actively supported and promoted by the senior management at the headquarters of both agencies, and can also conclude that for the most part, the existing liaison mechanisms serve to identify developing problems at an early stage.

With respect to the non-operational areas of cooperation — much of which does not go through designated liaison officers but instead involves long-standing exchange arrangements conducted on an HQ to HQ basis — we observed no difficulties of consequence.

Problems in the Use of Operational Information Exchanged

Conflicting Responsibilities and Disclosure to the Courts

While the mechanism for the basic exchange of information appears sound, the Committee did identify areas of difficulty with respect to decisions by CSIS about which information is to be disclosed and how it is to be used by the RCMP. These problems arise when the responsibilities and interests of both parties conflict in respect of CSIS operational information to which RCMP liaison officers have been given access.

The primary role of the Service is to collect intelligence on threats to the security of Canada, using sources and investigative methods which must be protected in the interests of national security. The intelligence collected is not intended to be used in any way where its disclosure could reveal the Service's methods or sources. On the other hand, in carrying out its policing function, the RCMP has different responsibilities. In certain situations, these require it to take enforcement action the undertaking of which could oblige the Crown to disclose to the Courts information in its possession to support formal judicial proceedings. In such an event, the RCMP's information — including any obtained from the Service — is subject to legal discovery and challenge, thereby exposing the sources and the methods used in its collection to examination and public disclosure.

To prevent such an eventuality, and in properly exercising its responsibilities, CSIS places restrictions on the material and intelligence it passes to the RCMP. For example, CSIS-generated material cannot be used in formal legal proceedings without the express permission of CSIS Headquarters. This restriction has inevitably caused frustration within the RCMP, particularly among investigative personnel, who view it as a serious impediment to the efficient exercise of *their* responsibilities, and whose knowledge of the constraints on CSIS, may not be complete.

In general, we observed that at the headquarters level there were substantive efforts on all sides to understand the problems and constraints that faced both agencies. We noted a willingness on the part of CSIS

We observed cooperation initiatives being actively supported and promoted by the senior management at the headquarters of both agencies

Some tension between the two agencies over the handling of CSIS-generated intelligence is inevitable

management to accommodate the requirements of the RCMP whenever possible, particularly when the public interest in enforcement actions in a specific issue were seen to outweigh the operational and security concerns of the Service.

The Committee is aware that in certain respects, some tension between the two agencies over the handling of CSIS-generated intelligence is inevitable given the conflicting requirements. Nevertheless, incidents that came to our attention which in part gave rise to our study of the CSIS-RCMP relationship, indicate that there may be less to be sanguine about at the regional level. When we conduct our review in the regions we will be looking at the problem closely with a view to determining its seriousness and its implications for national security. The Committee will present its conclusions in the next audit report.

Potential Impact of the Supreme Court's Decision *R. v. Stinchcombe*

The mechanism described above by which CSIS material is protected from damaging disclosure was brought into question by the 1991 decision of the Supreme Court of Canada in the case of *R. v. Stinchcombe*. In the view of some, the *Stinchcombe* decision held the potential to subject all CSIS intelligence information given to the RCMP to disclosure to the courts, regardless either of CSIS rules for its employment or whether the Crown chose to use the information in a prosecution. In such a case, any information passed by CSIS to the RCMP — oral disclosure, formal advisory letters, even meetings to discuss joint investigations — would be

at risk of public exposure, thus undermining national security.

As a practical matter, however, the Committee has determined, as a result of its audit of the headquarters relationship between CSIS and the RCMP, that to date, the impact on the flow of information between the two agencies has been minimal. Nevertheless, both agencies are concerned that the current Memorandum of Understanding between them fails to reflect the realities of the situation and should be revised. The RCMP is planning to conduct an internal audit of the MOU in order to determine what changes need to be made.

The Committee is aware that a number of initiatives are being examined by various parts of Government in order to address the issues raised by *R. v. Stinchcombe*, including possible revisions to existing legislation. The Committee intends to closely monitor this difficult issue.

Asymmetrical and Incomplete Access to Information

Another problem in the area of operational information exchange came to the Committee's attention through an earlier review conducted in the regions. CSIS places limits on access that the RCMP's liaison personnel initially have to the Service's information and intelligence. An RCMP liaison officer looking for potentially relevant information to request is only able to see material that originates in the CSIS region to which the particular RCMP liaison official is accredited; he or she does not have access to material arriving at the regional office generated elsewhere in the Service even though it may relate to matters the officer has already seen.

R. v. Stinchcombe 1991 3 S.C.R. 326.

The Stinchcombe case involved a criminal proceeding where the Crown had interviewed a witness who had given evidence earlier in the proceeding that was favorable to the accused. The Crown concluded that the evidence of this witness was undependable and decided not to call the witness in the trial. The defence sought disclosure of the interview in the belief that it might contain information favorable to its case. The Crown refused. The case went to the Supreme Court, which ruled in favour of a general duty of disclosure (other than for irrelevant information or information which was privileged) on the Crown (but not on the defence). Essentially the reasons for this ruling were:

1. Disclosure eliminates surprise at trial and thus better ensures that justice is done in a proceeding.
2. The duty of the Crown in a criminal proceeding is to lay before a trier of fact all available legal evidence: it is there to secure justice, not simply a conviction. Thus, the fruits of the Crown's investigation are the property of the public to be used to ensure that justice is done. (Defence Counsel, on the other hand, is there to defend the client's interests to the extent permitted by law.)

Stinchcombe, as such, did not deal with administrative law. The Court was careful to specify that in reaching its conclusions it was not to be taken as laying down principles for disclosure in circumstances other than criminal proceedings by indictment. For this reason, the Court did not look beyond the criminal law setting in its analysis. Notwithstanding the Court's express attempt to limit the impact of its ruling and notwithstanding the criminal nature of the proceedings, the decision has been extended to administrative proceedings. Numerous cases have emerged inspired by the principles enunciated in Stinchcombe.

In short, RCMP liaison personnel may have to make a determination about the relevance of certain intelligence material in circumstances of less than full knowledge of the existing information.

While the problem was not considered by the senior RCMP headquarters officials we interviewed as particularly serious, our earlier findings in the regions lead us to

believe that there exists at least the potential for CSIS information vital to the RCMP's role and responsibilities being overlooked. The Committee believes that this issue should be examined by the headquarters of both agencies to ensure that procedural and structural factors such as these are not the cause of an intelligence failure. We intend to revisit the matter during the second segment of our study.

RCMP liaison personnel may have to make a determination about the relevance of certain intelligence material in circumstances of less than full knowledge of the existing information

Avoidable Overlap in Agency Responsibilities

The Service and the RCMP have responsibilities that sometimes involve overlapping areas of operational activity. For the most part, however, these do not present serious difficulties since the agencies have clearly defined and complementary roles set out in legislation. However, the Service has begun to devote increasing resources to an area of growing concern for all countries — the rise in transnational crime. While such an initiative may be appropriate, if not handled well and defined with precision, it has the potential of generating disagreement with the RCMP and reducing the overall efficiency of the cooperative relationship.

Cooperation between the two agencies in this area is quite recent, yet the Committee has seen early signs of disagreement. We observed that the Service's role was not fully understood by some RCMP operational personnel, who had expectations about the level of CSIS input that CSIS was not prepared to meet. In addition, we found that the terms used by CSIS to describe or circumscribe its own role and that of the RCMP in the area — words such as “strategic” and “tactical” — lacked sufficient clarity in order to be very helpful in defining areas of responsibility. For its part, the Service asserted that intelligence and law enforcement personnel do understand these concepts.

While we believe the Service may have an important role in addressing the problems of transnational crime, it is essential for a continued, productive inter-agency relationship that the role be clarified and formalized

in cooperation with the RCMP. The Inspector General of CSIS has looked into the matter and the Committee intends to conduct its own study.

A Problematic Case of Inter-agency Cooperation

Report #103

In 1997, SIRC reviewed a CSIS investigation of persons in Canada who were associated with an internal armed conflict in an overseas country. During the course of the review, we identified a number of potential problems arising with respect to information the Service had provided to a Canadian law enforcement agency and a government department about a person who was the subject of CSIS investigation.

Following on allegations that the person had been involved in a foreign armed conflict, the Service commenced its investigation. While the investigation was still on-going, the law enforcement agency concerned engaged the subject to perform duties involving classified information. The person was subsequently investigated by the law enforcement agency and prosecuted for certain criminal offences.

Although the law enforcement agency had access to information CSIS had collected about the person, at first it took no action in light of the situation prevailing at the time. Later on, when the law enforcement agency learned from another source that the person was alleged to have been a party to

a foreign armed conflict, it did undertake its own investigation.

Information Disclosure Procedures

The Committee concluded that the lack of early action on the part of the law enforcement agency probably occurred for two reasons. Because of the way the system operates, the law enforcement officers located at CSIS had access to only part of the information held by the Service. The regional liaison officer did not consider the information he saw to be sufficiently noteworthy to inform his colleagues in the law enforcement agency, though, in retrospect, it was thought to be relevant to the criminal investigation. Second, the CSIS investigator concluded that the individual under investigation was not a security threat and, therefore, saw no need to pursue the matter further.

Tensions in the Inter-agency Relationship

The Committee's review of events shows that attempts to prosecute the subject caused additional difficulties between the two agencies. The police needed information from the Service to pursue the case, however, instead of following the established liaison procedures for obtaining the assistance of the Service, it employed subpoena powers to compel the attendance of CSIS officers as witnesses at the trial.

While the CSIS witnesses in the end did not testify because the charges relating to their information were dropped for other reasons, the Service believed it had cause to be concerned about the manner in which its assistance was being compelled and its information used. The recent Supreme

Court ruling regarding discovery and disclosure underscores the need for proper inter-agency consultation and cooperation in the area of prosecutions involving information collected by the Service.

The second problem arose when the law enforcement agency attempted to use judicial proceedings to have the person deported from Canada. Information about the subject provided by the Service to another federal government agency with which the police was in contact appeared to have the effect of undermining the law enforcement agency's efforts. However, instead of employing any of the inter-agency consultation procedures in place, the law enforcement agency obtained a search warrant to obtain a CSIS document from a third federal government agency. To obtain the search warrant, the law enforcement agency alleged criminal wrong-doing on the part of CSIS employees. The Service states that it would have provided any information or document upon request.

The Committee's Findings

In the Committee's view, several factors led to the above events, possibly including the strong perceptions of one of the key individuals involved in the case within the law enforcement agency, as well guidance to the agency provided by the Crown Counsel involved.

First, it is evident to the Committee that when the law enforcement agency hired the person concerned, it did not subject him to the stringent Federal Government security checks required of individuals privy to sensitive information. The law enforcement

The Committee believes that the Service should have provided more information about the subject to the Federal Government department concerned

agency did not seek security screening information from CSIS and so was unaware of the allegations against the subject. While the Committee has no mandate to review the actions of the law enforcement agency, we believe there is a reasonable likelihood that none of what transpired as described above would have occurred had the Service been asked to screen the employee.

Second, the Committee believes that the Service should have provided more information about the subject to the Federal Government department concerned. A more complete assessment would have resulted in the Department being better able to address the law enforcement agency's case for deportation. The Service asserted that it would have violated the "third party rule" if it had provided more information, and that, in any event, the only important part of the letter was the Service's conclusion that the individual in question did not pose a security threat to Canada.

Third, and most important, these events underline the vital importance of sound consultative procedures between the Service and law enforcement agencies. Because of their very different mandates, the potential for misunderstanding and misperception is inherent to the work each carries out. The test of a good inter-agency relationship which serves the security needs of the country is one in which the inevitable tensions and difficulties can be dealt with quickly and constructively, on a case-by-case basis.

Areas of Special Interest — Brief Reports

When Is a Source a Source? When Is an Institution Sensitive?

Report #99

Subsequent to learning of allegations that the Service had sent a source to report on activities that could be construed as having taken place in the context of a sensitive social institution,¹¹ the Committee conducted a review of the matter. Our aim was to ascertain the relationship of the source to the Service, the source's activities, and whether the actions of those persons associated with CSIS complied with the laws of Canada, Ministerial Direction, and the Service's policy.

Based on our review, we concluded that no laws were broken, and that CSIS collected information on persons about whom there were reasonable grounds to suspect may have represented threats to the security of Canada. However, we did identify a potential weakness in existing policy. The relative brevity of time during which the person acted on behalf of the Service meant that a standard senior management source approval procedure was not triggered. The Committee saw this as a policy problem that ought to be addressed, and we communicated our concerns to CSIS. The Service did not agree with our assessment. Since the events described, Service policy has been changed. The time condition for management approval no longer applies.

Lawful Advocacy, Protest, Dissent and Sensitive Institutions

Sensitive operations invariably involve the use and direction of human sources, and while human sources can be the most cost-efficient form of intelligence collection, their use also entails the greatest risk in terms of impact on societal institutions, legitimate dissent, and individual privacy.

The CSIS Act specifically prohibits the Service from investigating “lawful advocacy, protest or dissent” unless carried on in conjunction with threats to the security of Canada as defined in the *Act*. The Service is obligated to weigh with care the requirement for an investigation against its possible impact on the civil liberties of persons and sensitive institutions in Canada, including trade unions, the media, religious institutions and university campuses.

In addition, the Committee attempted to determine whether the venue for the CSIS operation did in fact meet the criteria for a “sensitive institution” — a situation for which there exists specific policy direction requiring that CSIS exercise special care. While we concluded that there was insufficient information to reach such a conclusion, we also noted that the Service’s definition of a sensitive social institution may be unduly restrictive. The Committee intends to pay close attention to this issue in future reviews.

A Human Source Operation**Report #102**

Periodically, the Committee conducts special reviews of human source operations where there is a high risk or where a routine audit identifies an operation that we believe warrants a more in-depth examination. The case described below meets both criteria.

The two objectives of our review were to assess whether CSIS complied with the *CSIS Act*, Ministerial Direction, and its own operational policies, and to evaluate whether the risks inherent in this human source operation were justified by the information provided by this particular source.

The source was a controversial figure prior to his recruitment by CSIS. Operational policy gives senior officials the authority to approve this kind of recruitment, and the proper approvals were obtained. For the operation generally, we found that the Service adhered to the letter of Ministerial Direction and its own operational policies. For instance, when the source’s activities jeopardized the integrity of the operation, CSIS suspended the relationship.

There were, however, two areas where the Committee did take issue with the handling of the source. The first concerned management practices internal to the Service. Given the potential problems that could

have arisen upon the source's suspension, we believe the Director of the Service should have been informed at the time of the decision to do so.

The second concern bore on the Service's decision to resume a relationship with the source after the initial suspension. Based on our assessment both of the source's controversial actions and the intelligence generated, the Committee was troubled by the Service's decision. The Service's comment to us in this regard was that its decision to resume contact was based primarily on his potential to provide important information in the future.

Internal Security Measures

During the course of our 1997 audit, we examined the issues surrounding a serious security breach that took place within the Service several years before. When the problem first came to light, the Solicitor General directed the Inspector General of CSIS to review the matter. In the report prepared subsequently, the Inspector General stated that certain elements of the existing internal security policy were inadequate with respect to what should have been the Service's initial response to security breaches of the kind that occurred. The report also noted that policies and procedures regarding document control and site management had not been followed, and that other security practices were in need of remedial corrective efforts.

For its part, the Committee reviewed the measures subsequently taken by the Service to resolve the security weaknesses. We also examined the Inspector General's recommendations in the matter. In our view, CSIS has been fully responsive to the requirements of the situation. Document control procedures, site management, and employee internal security awareness have all been improved.

CSIS, like all federal government agencies, is obligated to comply with the Government Security Policy as set by Treasury Board. There are policies mandated by other agencies as well — for example, encryption standards are set by the Communications Security Establishment. The CSIS security policy manual elaborates on and, in some case, enhances these standards. In addition, employees of the Service are expected to know and comply with security policies; managers are responsible for their unit's performance; and CSIS human resource policies set out penalties for non-compliance with established policies, including the failure to report potential security problems.

Consequently, the Committee believes that in addition to the corrective measures already undertaken, CSIS should broadly reexamine the security policies and practices which impact on both Service responses to warnings of imminent security problems and the investigative tools available to it once they have occurred. CSIS should also consider conducting more frequent audits of employee access to its internal electronic data bases.

We examined the issues surrounding a serious security breach that took place within the Service several years before

A Case of Historical Interest

Report #104

In the course of a previous review, the Committee located documents showing that CSIS had been in receipt of information from a foreign source about a Canadian who had allegedly spied for a hostile intelligence service in the distant past. The files also indicated that the Service had provided assistance to the RCMP in a criminal investigation of the person in question.

The Committee's interest in the matter was three-fold: to learn under what authority a CSIS employee assisted the police in what seemed clearly to be a criminal matter; to determine what the Service was seeking to gain from a case of mainly historical interest; and to review the authorizations under which Service contact with the foreign service was made.

Our review led us to understand that the foreign source was an intelligence service with which the Service had no arrangement at the time it received unsolicited information about the alleged espionage. Prior to the transfer of information, the Solicitor General had authorized the Service to establish contacts with the foreign agency concerned with a view to setting up a formal agreement. However, there is no record of Ministerial approval having been given for the Service to request a transfer of substantive information from the foreign source.

The foreign agency offered the initial information about the agent as a gesture of good faith and subsequently provided access to

all of the documentation after a request from CSIS. The Service regarded the case as a means to assess the openness of the foreign agency.

The Committee's Findings

Notwithstanding the fact that CSIS obtained a targeting authorization on the alleged agent, it is the Committee's view that Ministerial permission was required prior to receiving the bulk of the "unofficial" information from foreign officials. The Service attested to the fact that the Minister was informed on several occasions about the activity and did approve of this form of liaison with the foreign agency, though the written record was silent. It is clear that the information received was vital to the unmasking of past espionage against Canada.

The Service affirmed that the information it received was unsolicited and thus did not require Ministerial approval, though it was given. We concluded that the nature of the interaction required the Solicitor General's consent.

We strongly recommend that in all cases where the Service seeks and receives Ministerial approval, that the written record reflect that fact.

In the matter of the Service's cooperation with the RCMP's criminal investigation, our review indicates that it fully complied with the Memorandum of Understanding between CSIS and the RCMP which provides for foreign liaison assistance and support with foreign agencies on security-related matters. The files show that CSIS performed a liaison function — facilitating the RCMP's

CSIS had been in receipt of information from a foreign source about a Canadian who had allegedly spied for a hostile intelligence service in the distant past

The Committee audits the entire range of CSIS investigative activities — targeting, special operations, surveillance, warrants, community interviews and sensitive operations — in a particular region of Canada

meeting with foreign officials — and did not participate in police interviews. The Committee was satisfied that the Service cooperated with the RCMP within the parameters of operational policy, procedure, and the *CSIS Act*.

B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

Report #97

Every year the Committee audits the entire range of CSIS investigative activities — targeting, special operations, surveillance, warrants, community interviews and sensitive operations — in a particular region of Canada. A comprehensive examination such as this provides insight into the various types of investigative tools the Service has at its disposal, and permits the Committee to assess how new Ministerial Direction and changes in CSIS policy are implemented by the operational sections of the Service.

The Targeting of Investigations

The targeting section of the regional audit focuses on the Service's principal duty — security intelligence investigations authorized under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*. When examining any instance in which CSIS has embarked on an investigation, the Committee has three central concerns:

- did the Service have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada?

- was the level of the investigation proportionate to the seriousness and imminence of the threat?
- did the Service collect only the information that was strictly necessary to advise the government on the threat?

Committee researchers also keep watch generally on the manner of the Service's adherence to its own internal policies, rules and directives.

Methodology of the Audit

In the region at issue, the Committee randomly selected ten investigations conducted by CSIS during the 1996-97 fiscal year. However, because of changes to the Research Staff complement in the course of the review, the Committee limited the audit to seven investigations — five counter terrorism cases and two counter intelligence cases. SIRC researchers reviewed all files and operational messages in the Service's electronic data base. Researchers also interviewed the CSIS officers who carried out the investigations as well as the managers who oversaw them.

The Committee's Findings

In all cases, the Committee found that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada. The targeting levels were proportionate to the seriousness and imminence of the threats, and no actions were taken against non-targets. The Committee concluded that the Service, in most of the cases we reviewed, collected only the information that was strictly necessary to advise the government about the threats. Several cases, and the

Management of Targeting

Target Approval and Review Committee

CSIS' capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies that rigorously control the procedures and techniques to be employed. The Target Approval and Review Committee (TARC) is the senior operational committee within CSIS charged with considering and approving applications by Service officers to launch investigations. TARC is chaired by the Director of CSIS and includes senior CSIS officers and representatives of the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General.

Levels of Investigation

There are three levels of investigation, with Level 3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level 2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level 1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Issue-Related Targeting

An issue-related targeting authority allows CSIS to investigate the activities of a person, group or organization that may on reasonable grounds be suspected of constituting a threat to the security of Canada, and are related to or emanate from that specific issue.

issues they raised for the Committee, are summarized below.

An International Movement

With respect to the first case, the Service's Counter Terrorism Branch submitted a Request for Targeting Approval (RTA) to the Target Approval and Review Committee (TARC), to allow the Service to investigate a terrorist threat emanating from several persons and groups who were associated with an international movement. The Targeting Committee approved the request and operating under the approval, the CSIS Regional office conducted the investigations.

In its audit, the Committee focused on the Region's investigations of the threat posed by two terrorist groups from another country which CSIS viewed as having the potential to conduct acts of politically-motivated violence in Canada. While the Service based its assessment of the threat in part on the groups actions in other countries, the Committee noted that openly available analyses of the international movement were not unanimous on whether the movement possessed the ability to control events in different parts of the globe. We found that the Service's own studies reflected a similar ambiguity.

Counter Intelligence and Counter Terrorism

The terms "counter terrorism" and "counter intelligence" reflect the Service's organizational structure wherein the main national security investigative functions are divided in two: the Counter Terrorism Branch addresses threats to the public safety of Canadians and national security caused by war, instability and civil strife abroad, as well as international terrorism. The Counter Intelligence Branch monitors threats to national security stemming directly from the espionage activities of other national governments' intelligence operations.

The Committee focused on the Region's investigations of the threat posed by two terrorist groups from another country

The Region conducted three investigations under the targeting authority. The first stemmed from allegations that three persons were linked to the two terrorist groups. The Service's inquiries revealed that the allegations were unfounded.

A second investigation resulted in the Service learning about sometimes violent factional clashes in a community. The Service acknowledged that although it believed initially that there were reasonable grounds to link these persons to a terrorist organization, the investigation found no such evidence. Instead, the Service concluded that the suspect activities were criminal in nature and not politically motivated. Conforming to standing rules in such situations, the Service turned the information over to law enforcement organizations and did not pursue the matter further.

The third investigation dealt with the activities and movements of a foreign national suspected of having contact with extremist groups. As with the factional clash investigation noted above, at the outset of the review the Committee had some misgivings about the Service's investigation since the

person involved was not clearly linked to the terrorist group. CSIS' investigative efforts failed to clearly establish that the groups were active in politically-motivated violence in the Region.

Notwithstanding the Committee's view that the targeting document did not establish a strong case against the targets, it is our view that international events at the time gave the Service reasonable grounds to pursue possible threats to the security of Canada, and that the resulting investigations were reasonable and proper.

A Foreign Program

The second case involved a counter intelligence investigation where evidence of a threat proved from the Committee's perspective, at least initially, to be somewhat elusive. The Target Approval and Review Committee had authorized a low-level investigation of a person who came to Canada as a participant in an international employment program that the Service believed was sometimes used by a foreign state to carry out acts of economic espionage. The Service subsequently sought and was

given increased investigative authority to permit it to collect more information.

The Committee learned that the stimulus for the investigation of this person — and others participating in the same program — could be found in two parallel investigations: the Service's inquiries into the clandestine activities of the foreign intelligence service of a particular country, and CSIS' authority to investigate generally activities of any foreign state directed against Canada's economic interests.

The Service's interest seemed to focus on the target's employment prior to that connected with the work program in an area the Service considered may have been vulnerable to foreign espionage. Ultimately, the Service found that the target had only limited access to confidential documents and had brought more expertise to Canada than the target could have obtained here. The Service terminated the investigation. The information collected did not suggest that the subject of the investigation was in contact with foreign intelligence officials.

The key issue raised by the case for the Committee lies in the nature of the information that prompted CSIS to target the subject in the first instance. The Service had received information from foreign sources that led it to launch its investigation. CSIS commented that the investigations of others in this program were inconclusive. The Committee was not comfortable with the Service obtaining information on other participants in the subject's program in the absence of strong information that they

posed a threat or that their expertise pertained to vulnerable economic sectors in Canada.

A Sensitive Investigation

A third case which drew our attention concerned the threat of politically-motivated violence in Canada. The Service investigated a person believed to have been involved in activities on behalf of an international terrorist organization. In its request for targeting authority, the Service stated that the target held a position as a member of a sensitive social institution and had the potential to use the institution to further the objectives of the terrorist organization.

Explicit rules are in place which govern the Service's conduct of investigations dealing with members of sensitive social institutions and the Committee found that the Service acted in complete accordance with these policies. Because of the sensitivity of the institution to which the individual belonged, CSIS Headquarters issued specific parameters to the Regional office on how the investigation was to be conducted.

While the Committee did not identify any breaches of the directives, we did become aware of concerns expressed by the Region to CSIS Headquarters that the parameters it was directed to follow tended to limit the stated objective of the targeting authority — to understand whether the subject was improperly using the position in the sensitive institution. CSIS Headquarters responded to the effect that the limitations would not impact on the value of the investigation and, in any case, were appropriate given the nature of the institution involved.

Explicit rules are in place which govern the Service's conduct of investigations dealing with members of sensitive social institutions

As we stated last year, the Committee strongly believes that CSIS needs to rigorously maintain precision in its affidavit drafting

The Committee concluded that the issue had been appropriately resolved.

Failure to Obtain an Authorization

The Committee identified one exception to the general conclusion that targeting decisions in the Region were authorized in accordance with the Service's internal rules and directives. Upon review of an investigation of a counter terrorism threat, the Committee found that contrary to Service policy, Regional investigators had failed to obtain a senior official's authorization before conducting interviews with a representative of a sensitive social institution. The Committee drew the attention of CSIS to the matter and we were subsequently informed that corrective action had been taken.

Obtaining and Implementing Federal Court Warrants

Under the *CSIS Act*, only the Federal Court can grant CSIS the right to use warrant powers, such as telephone or mail intercepts. In requesting such powers, the Service presents an affidavit attesting to their need to the Court. Every year, the Committee audits a number of affidavits by comparing them with the information in the Service's files. We have three related questions in mind:

- do the facts stated in the affidavit accurately reflect the information used to substantiate the affidavit;
- is the case presented to the Court in the affidavit set out in its proper context; and,

- are the facts and circumstances fully, fairly and objectively expressed in the affidavit.

Committee Findings

In 1996-97, the Committee reviewed two warrant affidavits in depth, both investigations falling under the direction of the Counter Terrorism Branch. Both affidavits were large, with one having over 200 references and supporting documentation filling seven three-inch, loose-leaf binders.

Warrant Preparation

In the two affidavits, we found several cases where CSIS omitted information that would have added context to its attestations. While the Committee is not able to set out details because of national security requirements, we can say that in some instances information that may have been relevant to certain statements of fact was missing. In some other cases, the statements in the affidavits proved to be a combination of factual information and the interpretations of CSIS experts. It is evident that the merging of fact and belief served to strengthen the Service's case. The Committee is of the view that any statement of belief in an affidavit should be clearly identified as such.

Proper affidavit preparation lies at the core of the entire targeting and investigatory process. As we stated last year, the Committee strongly believes that CSIS needs to rigorously maintain precision in its affidavit drafting. The Committee will continue to monitor the Service's procedures for writing affidavits in order to ensure that all legal requirements are scrupulously observed.

The Warrant Process

In order to obtain warrant powers under Section 21 of the *CSIS Act*, the Service prepares an application to the Federal Court with a sworn affidavit justifying the reasons why such powers are required to investigate a particular threat to the security of Canada. The preparation of the affidavit is a rigorous process involving extensive consultations with the Department of Justice, and the Solicitor General, with the latter's approval being required before a warrant affidavit is submitted to the Court. The facts used to support the affidavit are verified during the preparation stage and reviewed again by an "independent counsel" from the Department of Justice to ensure that the affidavits are legally and factually correct prior to the submission to the Federal Court. This process has evolved over the past several years with a view to ensuring that the facts, and statements of belief based on those facts, are accurate.

Warrant Tracking

The process by which CSIS tracks warrant applications is also of interest to the Committee. Normally, warrant applications and affidavits are assessed by an independent legal counsel from the Department of Justice prior to submission to the Federal Court. The Committee identified no anomalies in warrant tracking procedures.

Approval of Warrants

The law requires the approval of the Minister for all warrant applications. We noted that the Minister issued instructions to the Service to the effect that he is to be informed in advance whenever the Service proposes modifications to warrant applications that involve targets, warrant powers or any other substantive matter. The Minister stipulated that he is to be advised, preferably in writing, but verbally if the changes involve unacceptable delay.

During the coming year, the Committee intends to examine the use of warrants and warrant provisions.

[For more on the Service's handling of Federal Court warrants generally, and changes in warrant policies and procedures, please see page 46 of this report]

Quality Control in Reporting

Because intercept reports provide the basis for requests for warrant powers — and within CSIS, for targeting authorities — accurate reporting and transcription of material generated by warrant intercepts is vital. We found that the Region's past standard practice of ensuring quality control through a program of random testing had been interrupted for an extended period. We believe that this was the result of resource reductions in CSIS. The Service noted that the suspension of quality control procedures would be resumed at the earliest opportunity. The Committee will revisit CSIS quality control procedures during future regional audits.

Audit of Sensitive Operations

The very nature of sensitive operations dictates that they are the subject of relatively

In the cases the Committee reviewed, no unwarranted collection of information involving sensitive institutions was identified

frequent Ministerial consultations. In addition, policy for implementing sensitive operations is set out in some detail in the *CSIS Operational Policy Manual* and all requests for sensitive operations require at a minimum, depending on the level of sensitivity, the approval of Service senior management.

For the purposes of the audit, the Committee examined a set of randomly selected, human source investigations. In addition, we reviewed all requests from the Service for Ministerial approval and all requests to CSIS senior managers pertaining to operations involving “sensitive institutions” or any operations dealing with lawful advocacy, protest and dissent.

Committee Findings

Senior Management Approvals

In the cases the Committee reviewed, no unwarranted collection of information involving sensitive institutions was identified. All operations were appropriately authorized by senior management.

The Committee did review a case in which the Service took three years to proceed with an authorization. The source in question was involved with religious institutions, and while the Service had initially decided that an authorization was not required, we disagreed with this position and so informed the Service.

Ministerial Approvals

According to Ministerial Direction, any use of a source on a university campus must be approved by the Solicitor General. As we reported last year, new Ministerial

Direction on campus operations delegates authority to the Director of CSIS in “specified circumstances.” In the cases we examined, we were satisfied with the Service’s decisions to seek Ministerial authorization.

Administration of CSIS Sensitive Operations

CSIS sensitive operations require centralized control and management. We found that in almost all the cases that we reviewed, the operations conformed to policy. One unusual case concerned payments to a source for a humanitarian purpose that were made in a way that did not strictly conform to current Service policies.

The Committee recommends that in future, any significant source payments that the Service makes outside established administrative procedures be authorized at CSIS Headquarters.

Sources in Conflict of Interest

CSIS senior management issued instructions in January 1996 on how to deal with sources whose efforts on behalf of CSIS might conflict with their employment responsibilities. The instruction outlined the steps to be taken to avoid such situations and how to respond when they did occur. The Committee’s audit showed, however, that this instruction had not been incorporated into more formal CSIS policy guidelines.

The Committee recommends that CSIS make the senior management instructions referred to above, part of operational policy on the management of human sources.

The Service has informed SIRC that it is in the process of incorporating the conflict of interest guidelines into its policy.

C. Inside CSIS

The third part of this section dealing directly with what CSIS does and how it does it, consists of the Committee's comments and findings on how the Service manages its own affairs and its relations with other agencies of Government and other national governments.

Statistics on Operational Activities

By law, the Committee is obliged to compile and analyze statistics on the operational activities of the Service. Annually, the Service provides the Committee with statistics in a number of areas: warrants, sensitive operations, finances, person-year usage and the like. We compare them against the data from previous years and question CSIS about any anomalies or new trends that we identify. The data can reveal significant areas of investigative activity, as well as suggest areas where the investigative effort is disproportionate to the threat under investigation.

Section 2(d) Investigations

The Minister must approve any investigation by CSIS under section 2(d) of the *CSIS Act*, often referred to the "subversion" clause.

The Minister authorized no such investigations in 1997-98.

Investigation Categories

Last year, the Committee noted that in the counter intelligence area, CSIS was using a system that effectively detracted from our ability to compile and analyze the necessary statistics. The system employed vague categories such as "political espionage" that did not describe the particular threat being investigated. While the Service continues to use these definitions, it has provided the Committee with detailed information aggregated by nation. Useful analysis is still very difficult, nevertheless, our researchers have managed to compile estimates and aggregate data which adequately describe the threats to Canada in the counter intelligence area.

Warrants and Warrant Statistics

Collecting and evaluating information on warrants is viewed by the Committee as an important task. Warrants are one of the most powerful and intrusive tools in the hands of any branch of the Government of Canada; for this reason alone their use bears continued scrutiny. In addition, the kinds of warrants granted and the nature of the targets listed provide insight into the entire breadth of CSIS investigative activities and are an important indicator of the Service's view of its priorities.

We compile statistics based on a quarterly review of all warrant affidavits and warrants granted by the Federal Court. Several kinds of information are tracked annually, such as the number of persons and number of locations subject to warrant powers. This format continues a practice established prior to the

The kinds of warrants granted and the nature of the targets listed provide insight into the entire breadth of CSIS investigative activities

Table 1
New and Renewed Warrants

	1995-96	1996-97	1997-98
New Warrants Granted	32	125	72
Warrants Renewed/Replaced	180	163	153
Total	212	288	225

CSIS Act. Table 1 compares the number of warrants over three fiscal years.

Committee Findings

While the data provides the Committee with an excellent profile of the Service's use of warrant powers in a given year, comparisons year-to-year are less enlightening because the very nature of the affidavits alters over time as a result of legal decisions by Courts and new developments in technology. In addition, raw warrant numbers can be misleading since one warrant can authorize the use of a power against one or many persons, the Federal Court can require changes to affidavits, and decisions as to what constitutes a new warrant or a renewal/replacement of the warrant can vary according to the Service officer making the decision.

Despite these variables, however, the Committee concluded that measured overall, CSIS' exercise of warrant powers in 1997-98 was consistent with previous years: the number of persons affected by CSIS warrant powers decreased slightly and

foreign nationals continue to be the majority of persons subject to warrant powers.

Regulations

Under section 28 of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue regulations governing how CSIS applies for warrants. In 1997-98, no such regulations were issued.

Federal Court Warrant Conditions and Other Developments

All warrants authorized by the Federal Court contain conditions which limit the use of warrant powers and which the Service must follow in their execution. In 1997-98, the Federal Court instructed CSIS to change several conditions:

- significantly broadened were some conditions that define the types of information CSIS can retain from mail intercepts;
- the definition of who is covered by the condition concerning solicitor-client communications was broadened;
- the Court articulated specific rules governing the Service's destruction of

electronic and paper-based records it collects; and,

- a ruling on a specific warrant would appear to have the effect of eliminating future use of the “reasonable grounds to believe” statement by senior service officials in certain kinds of warrant affidavits.

In 1997-98, the Federal Court denied a small number of warrant applications. The Committee is looking into the possible ramifications of these decisions on the operational activities of CSIS and we will comment in our next annual report.

The McGillis Decision

In August 1997, CSIS applied for a warrant from the Federal Court to enable it to investigate a threat to the security of Canada. The application included a request for the inclusion of various clauses. On 19 September 1997, Madame Justice Donna McGillis of the Federal Court declared that a proposed clause in the CSIS warrant application was illegal and dismissed the Service’s application to include it in the warrant before her. Her Reasons for Order were made public on 3 October 1997.¹²

The clause at issue is known as the “visitor’s clause,” which permitted CSIS to use, at any place, the full range of powers granted in the warrant against foreign nationals not named in the warrant, if those persons met three criteria:

- they had entered Canada as visitors;
- they were identified in CSIS records, as of the date of the warrant, as intelligence

officers of a country or known members of a terrorist group; and,

- they were persons a CSIS officer at the Director General level had reasonable grounds to believe would engage in threat-related activity while in Canada.

In her Reasons for Order, Madame Justice McGillis stated that the range of the “visitor’s clause” extended significantly beyond that of either the “resort to”¹³ and “basket”¹⁴ clauses, also included in the warrant. She concluded that the “visitor’s clause” constituted an unlawful delegation to a Service employee, who acts in an investigative capacity, of the functions accorded to a judge under paragraph 21(2)(a) and subsection 21(3) of the *CSIS Act*, thus offending the minimum constitutional requirement in *Hunter et al. v. Southam Inc.*¹⁵

Following Justice McGillis’ ruling, CSIS informed the Committee that it had immediately ceased implementing the “visitor’s clause” in all warrants where it appeared. The clause would also be removed in outstanding warrants as they came up for renewal. SIRC was aware of the presence of the “visitor’s clause” in past CSIS warrants. In instances where the clause had been invoked, the Committee ensured that CSIS had respected the conditions of the clause, and that it had not been applied to Canadians.

The Committee regards the approval of warrants as the sole prerogative of the Federal Court. However, we consider it to be our responsibility to ensure that affidavits before the Court — presented by the Service in accordance with paragraph 21(2)

Our review also serves to ensure that CSIS rigorously observes the conditions that are imposed by the Court on the Service’s use of the warrant powers granted

of the *CSIS Act* — fully reflect the facts of the case. Our review also serves to ensure that CSIS rigorously observes the conditions¹⁴ that are imposed by the Court on the Service's use of the warrant powers granted.

CSIS Operational Branches

The Service has four operational branches: Counter Terrorism, Counter Intelligence, Analysis and Production, and Security Screening.

Counter Terrorism (CT) Branch

The Counter Terrorism Branch is one of the Service's two main investigatory sections (the other being Counter Intelligence) and its role is to provide the Government of Canada with advice about emerging threats of serious violence that could affect the national security of Canada. The threat from international terrorism continues to be associated with what are termed "homeland" conflicts. As CSIS has pointed out, many of the world's terrorist groups have a presence in Canada, where they engage in a variety of activities in support of terrorist movements. Various domestic extremist groups are also regarded as potential threats to the security of Canada because of their capacity to foment violence.

For fiscal year 1997-98, CT Branch made a number of structural changes that resulted in the redeployment of additional resources to deal with emerging terrorist threats.

Threat Assessments

Originating primarily within the CT branch, CSIS provides other departments and agencies

in the Federal Government with information about potential threats to national security by issuing threat assessments. In 1997-98, CT branch produced 557 threat assessments, an increase of 17 from last year's total of 540. The volume of threat assessments is contingent on a number of factors beyond the Service's control: the number of foreign visitors whose presence in Canada is cause for warning; the volume of requests received from other government departments and agencies; and the number of threats identified during the year.

Counter Intelligence (CI) Branch

The Counter Intelligence Branch monitors threats to national security stemming from the espionage activities of other national governments' intelligence operations. At CSIS headquarters, the CI Branch must adapt its program to changes in the threat environment, and to the intelligence requirements of its clients. The regional offices must also demonstrate flexibility at the operational level by focusing on high priority targets, and those targets that offer the greatest opportunity for meeting national security objectives.

By the middle of this decade, CI Branch was no longer investigating many former adversaries and intelligence services in what, since the end of the Cold War, have become emerging democratic states. The Service has signed arrangements with some former and sometimes current adversaries with the aim of encouraging such agencies to act with more "transparency", and in order to seek out common ground for cooperation and information sharing.

The changing international environment has required the CI Branch to focus on several new threats. One new priority is the potential vulnerability of Canada's electronic infrastructure. With high and growing reliance on electronic information, Canada, like other industrialized nations, is open to attacks of a sufficient gravity as to constitute a serious threat to security. Physical or electronic assaults against computer-based information systems can destroy, alter or result in the theft of information. In cooperation with other elements of Canada's security intelligence system, CI Branch has programs for assessing and countering such threats.

Another area of increased attention is transnational crime, which the Branch addressed by establishing the transnational criminal activities section in 1996.¹⁷ In 1997-98, a new geographical area became a focus of this section's attention and resources.

Analysis and Production (RAP) Branch

RAP is the Service's research arm, and as we noted last year, the Branch has recently undergone significant structural change. In 1997-98, the organizational changes continued with the aim of better reflecting the main operational branches of the Service. Toward this end, RAP realigned its Public Safety Section to work closely with the Counter Terrorism Branch, and the National Security Section was partnered with the Counter Intelligence Branch. RAP also augmented its production through the use of new technologies.

In the course of the reorganization, RAP evolved from a geographical to a functional

orientation so that RAP analysts could focus more effectively on one threat-related field. In the past, analysts who worked in a geographical unit would be responsible for producing assessments on all elements (terrorism and espionage) of threat-related activity occurring within that region. Analysts will now focus their efforts in order to develop greater depth of knowledge and expertise in a single field. Another major development was the integration of the operational and strategic analysis groups, this according to the Service, in order to ensure that those with complementary skills worked more closely together.

The RAP Government Liaison Unit, created in 1992, is the mechanism by which CSIS identifies government requirements. As RAP is the only multi-disciplinary operational branch in the Service, it has been tasked by the CSIS Executive with responsibility for the production of Memoranda to Cabinet, the Director's Annual Report to the Minister, and the CSIS Annual Public Report.

We will conduct a study of the Analysis and Production Branch in fiscal year 1998-99 and comment in our next annual report.

Security Screening Branch

CSIS Role in Security Assessments

Pursuant to section 15 of the *CSIS Act*, the Service may conduct investigations in order to provide security assessments to:

- departments and agencies of the Federal and provincial governments (section 13 of the *Act*);

One new priority is the potential vulnerability of Canada's electronic infrastructure

Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities

- the government of a foreign state (section 13 of the *Act*); and,
- the Minister of Citizenship and Immigration Canada respecting citizenship and immigration matters (section 14 of the *Act*).

[SIRC gathers and compiles statistics about CSIS security screening activities. For details, please see Appendix E.]

Security Assessments and the Department of National Defence

While the Service conducts security screening investigations and provides security assessments for employees of the Public Service, as well as persons in the private sector who receive government contracts that involve classified work, until recently, two institutions of government conducted their own security screening: the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Department of National Defence (DND). As of 1 July 1998, CSIS assumed the responsibility for security clearances for DND as well.¹⁸

The Service estimates that some 12,000 requests will be forwarded by DND to CSIS, and the Service has recruited and trained new staff to conduct investigations out of regional offices related to DND employees. CSIS has not been approached to conduct the security clearances for the RCMP, nor is the Committee aware of any such initiative.

Security Assessments for Foreign States

CSIS may enter into an arrangement with the government of a foreign state, a foreign agency, or an international organization, to provide security assessments on Canadians

and foreign nationals. The Service must receive the approval of the Solicitor General who, in turn, consults the Minister of Foreign Affairs. CSIS does not provide foreign agencies with recommendations concerning the suitability of a person to obtain a foreign security clearance.

In 1997-98, the Service received a total of 1,756 foreign screening requests, and, among these, CSIS conducted 171 field investigations. The Service provided 20 briefs to foreign clients.

Information and Advice to the Minister of Citizenship and Immigration¹⁹

Immigration and refugee applications from within Canada for permanent residence
CSIS has the sole responsibility for screening immigrants and refugees²⁰ who apply for permanent residence from within Canada. CIC forwards the vast majority of these applications directly to CSIS for screening via an electronic data link from the CIC's Case Processing Centre (CPC) in Vegreville, Alberta.

Immigration and refugee applications from outside Canada for permanent residence
Immigration and refugee applications for permanent residence that originate outside of Canada are managed by the Overseas Immigrant Screening Program. Under this Program, CSIS shares the responsibility for the security screening process with CIC officials abroad, usually the Immigration Program Managers.

CSIS only becomes involved in the immigration screening process if requested to do

so by an Immigration Program Manager or upon receipt of adverse information about a case from established sources. This approach allows the Service to concentrate on the higher risk cases. The number of referrals to CSIS represents approximately 20 percent of the national volume; in 1996-97, some 215,000 applications.

*Enforcement action
under the Immigration Act²¹*

The Service provides information and advice generally to CIC for the purpose of preventing the entry into Canada of persons who pose a security threat. There are two programs that deal specifically with individuals who can be subject of enforcement action under the *Immigration Act*: the Enforcement Information Index (EII) and the Point of Entry Alert system.²²

The Service's assistance is further subdivided by the form it takes: (a) information-sharing through the CIC data banks, the Enforcement Information Index, and the Point of Entry Alert System; and (b) information, advice, and assistance in the conduct of interviews with people who are detained under the *Immigration Act* or "interdicted" at a point of entry.

Enforcement Information Index²³

The EII program is designed to warn immigration officials abroad and alert officials at Canada's points of entry about persons who may pose a security threat. Under this program, CSIS provides basic identifying data about individuals who could be the subject of enforcement action.

Individuals detained under the Immigration Act

Under the *Immigration Act*,²⁴ a person seeking entry into Canada may be detained by CIC up to seven days at the point of entry. This may occur where the Deputy Minister of Immigration has reason to believe that the person is inadmissible on security grounds under the *Immigration Act*.

The purpose of the Service's assistance is to provide information and advice to CIC in support of the detention of a person on security grounds. The goal is to contain a potential threat or detain the individual pending further investigation by the Service. The Service is often expected to react quickly²⁵ since the objective is to obtain a voluntary departure, issue an exclusion order, or prepare a security certificate.²⁶

The Point of Entry Alert (interdiction program)

Linked to the Enforcement Information Index program, CSIS (through CIC and Revenue Canada) can issue a point-of-entry alert for any person of security concern whose arrival in Canada is thought to be imminent. The purpose is to allow CIC and Customs officials to determine that person's admissibility.

The CSIS Refugee Watch List

Quite apart from assistance to CIC, the Committee notes that during the fiscal year 1995-96 CSIS created a new internal process to signal the arrival as refugees or immigrants of those persons who are of concern to CSIS. Should the individual require a security clearance or immigration status, the individual is identified and reviewed by CSIS. In 1995-96, seventy-nine

The EII program is designed to warn immigration officials abroad and alert officials at Canada's points of entry about persons who may pose a security threat

individuals of concern to CSIS were entered onto the list.

*CSIS, citizenship applications and the Alert List*²⁷

On 1 January 1997, CIC instituted a mail-in system whereby all applications for citizenship are processed by the Case Processing Centre (CPC) in Sydney, Nova Scotia. As part of the tracing procedures, the names of all applicants are sent to CSIS through electronic data transfers for cross-checking against names in the Security Screening Information System data base, more specifically, the Service's Alert List. As of July 1998, the Alert List held the names of 259 individuals who had come to the attention of CSIS through TARC-approved investigations, and while not yet citizens, had received landed immigrant status.

The vast majority of citizenship applications are processed in an expeditious manner with the rest requiring additional analysis by the Service before it sends a recommendation to Citizenship authorities. In fiscal year 1997-98, CSIS received a total of 91,873 names from CIC. Out of these, 23 cases (at the time of publication of this report) were still in the initial data review stage, 24 were under active investigation, and three cases were in the briefing stage. The Solicitor General had approved the deferral of two cases, while a third was in the process of being examined for a deferral.²⁸ In addition, CSIS provided seventeen briefs to CIC on individuals who have been or continue to be of concern to CSIS but whose activities do not meet the threshold for denial of citizenship based on security grounds.

The purpose of the Service's assistance is to provide information and advice to CIC in support of the detention of a person on security grounds

Arrangements with Other Departments and Governments

Domestic Arrangements

In carrying out its mandate, CSIS cooperates with police forces, and federal and provincial departments and agencies across Canada. The Service may conclude cooperation agreements with domestic agencies after having received the approval of the Minister. Usually, the agreements pertain to exchanges of information, and less frequently, to collaboration in the conduct of operations or investigations.

Currently, CSIS has 24 arrangements with Federal Government departments and agencies, and eight agreements with the provinces. CSIS also has a separate arrangement with several police forces in one province. The Service is not required to enter into a formal arrangement in order to pass information to or cooperate on an operational level with domestic agencies. It is the usual practice for the Service to enter into a formal arrangement when the other party requires terms of reference or the setting out of agreed undertakings.

Arrangements for 1997-98

The Service signed no new agreements with domestic agencies in fiscal year 1997-98. For this audit report, the Review Committee carried out two studies pertaining to on-going domestic arrangements, the first dealing with information exchanges between the Service and law enforcement agencies (see page 18) and the second addressing specific issues in the relationship between the RCMP and CSIS (see page 27).

International Arrangements

Pursuant to section 17(1)(b) of the *CSIS Act*, the Service must obtain the approval of the Solicitor General — after he has consulted with the Minister of Foreign Affairs — in order to enter into an arrangement with the government of a foreign state or an international organization. During the exploratory and negotiating phase leading to an agreement, the Service cannot pass classified information to the foreign agency. It may, however, accept unsolicited information.

Arrangements for 1997-98

In fiscal 1997-98, CSIS concluded nine new liaison agreements with foreign agencies. During the same period, 11 existing liaison agreements were expanded to broaden the types of information that can be shared. The Service also entered into talks on potential liaison agreements with several other foreign government agencies.

Our most recent audit identified no problems of consequence in the implementation of these agreements, however, some of the new arrangements will bear closer monitoring as they are activated and as events transpire.

Collection of Foreign Intelligence

Foreign intelligence refers to the collection and analysis of information about the “capabilities, intentions or activities” of a foreign state. Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service may, at the written request of the Minister of Foreign Affairs and International Trade or the Minister of National Defence, and with the approval

of the Solicitor General, collect foreign intelligence. The collection must take place in Canada, and cannot be directed against Canadians, permanent residents or Canadian companies.

Methodology of the Audit

The Committee employs various methods to audit the collection of foreign intelligence:

- as required by section 16 of the *CSIS Act*, we examine Ministers’ requests for assistance;
- we review all information about Canadians retained by CSIS for national security purposes;
- we assess whether CSIS has met the test to collect information from section 16 operations; and,
- in general terms, we assess whether the Service’s cooperation with the Communications Security Establishment (CSE) complies with the *CSIS Act*.²⁹

Findings of the Committee

Ministerial Requests

As part of our review, the Committee examines all Ministers’ requests for section 16 operations. For the period 1997-98, we identified a number of requests that did not fully comply with the requirements of a Government Memorandum of Understanding signed in 1987 to the effect that all such requests must contain an explicit prohibition against targeting Canadians, permanent residents and Canadian companies; and further, that the request should indicate whether the proposed activity is likely to involve Canadians.

The Service is not required to enter into a formal arrangement in order to pass information to or cooperate on an operational level with domestic agencies

We saw some requests which we believe had little relevance to section 12

Section 16 Information Collection

The Committee reviewed the working files of the Service's section 16 collection activities and among those randomly selected we identified two errors: CSIS had mistakenly intercepted the communications of a person for three days, though no information was collected or retained; in a second instance, a Canadian national had been intercepted — in response to which the Service stated that the interception was purely incidental.

Retention of Foreign Intelligence

The Committee examined the foreign intelligence that CSIS retained from section 16 collection activities. We believe that in a number of instances the information collected was not relevant to the Service's mandate under section 12, including a report of a public speech and another on an intimate personal discussion.

Section 16 Information and the Communications Security Establishment

The information that CSE routinely gives the Service is "minimized" in order to comply with the prohibition on the collection of information on Canadian nationals and Canadian companies. Thus, for example, the actual identity of a Canadian would be shielded by employing the phrase "a Canadian businessman."

The Service, under special circumstances, may request these identities from the CSE if it believes the information is relevant to an ongoing section 12 ("threats to security") investigation. For its part, the Committee routinely scrutinizes these Service requests

to CSE for information to ensure that they are appropriate and comply with existing law and policy.

This year we saw some requests which we believe had little relevance to section 12 — a person's possible involvement in criminal activity being one example. The Committee also identified an instance where the Service's request was made only verbally leaving no written record for us to examine. We have notified the Service that we believe all requests to CSE should be in writing.

The Committee recommends that all CSIS requests to CSE for identifying information be fully documented.

Follow-up to the 1995-96 Audit Report

In the 1995-96 SIRC Annual Report, the Committee discussed a case in which the CSE documentation used in support of a CSIS targeting decision was unavailable from CSIS for our review — with CSIS stating that it no longer held the information. At the time, the Committee strongly recommended that in future, CSIS retain for examination by the Committee "any supporting document or telex used as reference in a TARC 'Request for Authority' or a warrant affidavit." During the year under review in this report, the Service instructed its officers to retain copies of this information.

Management, Retention and Disposition of Files

Files are the essential currency of intelligence gathering. Every CSIS investigation

and every approved target requires the creation of a file, and a system for making the information in it available to appropriate officers in the Service. Balanced against this information gathering apparatus is the clear restriction on the Service set out in the *CSIS Act*, that it shall collect information “to the extent that it is strictly necessary.” The Committee constantly monitors the Service’s file management policies and practices to help ensure that no unnecessary information is improperly retained or distributed.

As a result of the Committee’s research efforts during the past year, we came across some files the Service had inherited from the RCMP Security Service that did not appear to have been reviewed for possible disposal or archiving within their specified retention period. On pursuing the matter further, it turned out that one of the files had apparently been overlooked, sparking a comprehensive records check on the part of the Service. As a result, CSIS identified a block of files that had escaped notice for a second review by the file management system. The Service subsequently took measures to dispose of the files. The Committee will report on this activity in our next annual report.

File Disposition

During fiscal year 1997-98, CSIS National Archives Requirements Unit (NARU) reviewed 13,518 files which had come to their attention through the regular archival Bring Forward (BF) system. Of the 13,518 files reviewed, 7,312 files were destroyed, 6,206 files were retained and none were

sent to the National Archives of Canada (NAC). However, 14 files were determined to be of archival value and they will be sent to the National Archives once their retention periods expire.

New File Statistics

In comparing the file statistics for 1996-97 and 1997-98, we noticed an increase in the number of files on foreign nationals visiting Canada where the issue was counter terrorism. The number of files on right-wing extremists declined, however. The security screening files showed only minor fluctuations in the categories of citizenship, immigration and refugees.

The Committee is cautious about drawing conclusions from these observations. By itself, neither an increase nor a decrease in raw numbers reflects a change in the level or nature of threats to national security. Instead, the numbers may represent a higher degree of interest in a particular area (an increase) or a narrower focus on particular persons or groups (a decrease) on the part of the Service.

Personnel Recruitment and Representation Within CSIS

Recruitment of Personnel

CSIS held two Intelligence Officer Entry Training (IOET) classes for its new recruits in 1997-98. Thirty students graduated, and all met the criteria for bilingualism. There were no conversions from other job categories in the Service; all trainees were outside applicants. In addition, the Service

The Committee constantly monitors the Service’s file management policies and practices to help ensure that no unnecessary information is improperly retained or distributed

held two Intelligence Officer Investigator's Courses in 1997-98. Eighteen out of the nineteen students successfully completed this course.

Representation of Canadian Population in the Service

The female to male recruitment ratio this year was nineteen females to eleven males, a change from last year's ratio of seventeen to thirteen. There were three members of visible minorities employed by CSIS, a decrease of one from last year.

Over the last two years, the percentage of women in the intelligence officer category increased from 23.7 to 27.3%. In the same time period female recruitment in the senior management level rose to 11.5% from 9.5%. The number of visible minorities went from 1.3% to 2.5%.

Section 2: Investigation of Complaints

Quite distinct from its function to audit and review the Service's intelligence activities, SIRC's second major role is to investigate complaints from the public about any CSIS action. There are three distinct areas within the Committee's purview:

- The Committee is constituted as a quasi-judicial tribunal to consider and report on any matter having to do with federal security clearances, including complaints about denials of clearances to government employees or contractors.
- The Committee investigates reports made by Ministers about persons in relation to citizenship and immigration, certain human rights matters, and organized crime.
- As set out in the *CSIS Act*, any person may lodge a complaint with the Review

Committee, "with respect to any act or thing done by the Service".

Section A below sets out the Committee's analysis of the numbers and types of complaints received during the 1997-98 fiscal year.

Section B reviews the complaints the Committee received in respect of Service's role in security screening for the Government of Canada.

A. 1997-98 Complaints about CSIS Activities

Statistics

During the 1997-98 fiscal year, we received 30 new complaints under section 41 of the *CSIS Act* ("any act or thing") and one under

During the 1997-98 fiscal year, we received 30 new complaints under section 41 of the *CSIS Act* ("any act or thing")

Table 2
Complaints (1 April 1997 to 31 March 1998)

	New Complaints	Carried Over from 1996-97	Closed in 1997-98	Carried to 1998-99
CSIS Activities	30	2	29	3
Security Clearances	1	0	0	1
Immigration	0	1	1	0
Citizenship	0	1	0	1
Human Rights	1	0	1	0

Section 2: Investigation of Complaints

SIRC's Role Regarding Complaints About CSIS Activities

The Review Committee, under the provisions of section 41 of the *CSIS Act*, must investigate complaints made by "any person" with respect to "any act or thing done by the Service." Before the Committee investigates, however, two conditions must be met:

- the complainant must have first complained to the Director of CSIS, and have not received a response within a period of time that the Committee considers reasonable, (approximately thirty days) or the complainant must be dissatisfied with the Director's response; and
- the Committee must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

Furthermore, under subsection 41(2), the Committee cannot investigate a complaint that can be channelled through another grievance procedure under the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. These conditions do not diminish the Committee's ability to investigate cases and make findings and recommendations where individuals feel that they have not had their complaints answered satisfactorily by CSIS.

section 42 (denial of security clearance). In addition, we rendered a decision with respect to a Ministerial report pertaining to the *Immigration Act* and resumed an investigation of another Ministerial report under the *Citizenship Act*.

On April 30, 1998, the Supreme Court of Canada denied Mr. Ernst Zündel's application for leave to appeal the Federal Court of Appeal's decision.³⁰ The leave to appeal having been denied, the Federal Court of Appeal's decision stands: SIRC is duly authorized to conduct its investigation under the *Citizenship Act*.³¹

Findings on 1997-98 Complaints "with respect to any act or thing"

During fiscal year 1997-98, we received four complaints from persons who alleged that the Service had subjected them to

surveillance, illegal actions or had otherwise abused its powers.

In response to complaints of this nature, the Committee as a general rule neither confirms nor denies that the person complaining is a target.³² However, we do undertake a thorough investigation of the complainant's assertions in order to ensure that the Service has not used its powers unreasonably. If we find that the Service has acted appropriately, we then convey that assurance to the complainant. If there is any doubt, however, and pursuant to the procedures set out in the *CSIS Act*, we convey the results of our inquiries to the Solicitor General and the complainant.

The Committee noted this year an unusual departure from normal CSIS practice with respect to complaints. In response to a specific query, the Service deviated from its usual practice of neither confirming nor

denying that an individual is a target by stating positively that the complainant in question had not been the subject of a section 12 investigation.

Not satisfied with the response, the complainant's counsel asked the Committee to investigate further. Our investigation revealed that CSIS had not been involved in the activities described.³³ In communicating our findings to the complainant we noted that while we could certainly understand the frustration our response might elicit, it was the Committee's view based on experience that CSIS would not willfully deny the existence of information in the knowledge that SIRC's powers of review and its access to all of the Service's holdings would reveal the information if it indeed existed.

The Committee found nothing unreasonable or inappropriate in CSIS activities in relation to the three other cases, and that assurance was conveyed to the complainants.

Complaints Regarding CSIS Assistance to Citizenship and Immigration

During fiscal year 1997-98, we received ten complaints dealing with the Service's assistance role in the delivery of the Immigration Program. Most dealt with the time taken by CSIS to provide security assessments or advice to the Minister of Citizenship and Immigration.

In one case where we had completed a review of the documentation, the complainant informed the Committee that he did not wish to pursue the matter further. In respect of another six cases, we confirmed to the complainants upon completion of our review

that CSIS had finished its enquiries and provided its advice to CIC. Because the Committee has no jurisdiction regarding the activities of CIC, our role typically ends at this point unless the complainant requests further inquiries. In an additional three cases, requests were made that the Committee look more closely into CSIS conduct during security screening interviews and at the nature of the Service's advice to CIC. The necessary investigations (which involve the testimony of numerous witnesses) are not yet complete, and will be reported upon in next year's annual audit report.

Misdirected Complaints and Complaints Outside SIRC's Mandate

During the year, the Committee received five complaints regarding matters that had not yet been taken up with the Service by the complainants. We informed each of the complainants of the requirement set out in the *Act*, whereby all complaints must first be submitted to the Director of CSIS. As at July 1998, the Committee has heard from only one complainant claiming to be not satisfied with the Service's response. We are currently investigating the matter.

In respect of eight additional complaints, our preliminary reviews led us to conclude that the complaints did not fall within the purview of the Committee as set out in the *CSIS Act*. In two of the eight cases, the complainants (both ex-CSIS employees) were entitled to seek redress by means of a grievance procedure.

Another complaint consisted of a request by a representative of CSIS employees for the Committee to look "again" at bilingualism

The Committee found nothing unreasonable or inappropriate in CSIS activities in relation to the three other cases

The focus of our investigation is on the decision of the deputy head to deny the government employee or contractor a security clearance

and work relations within the Service. In 1986, the Solicitor General, with the concurrence of the Director of CSIS, asked the Committee to review the linguistic situation in the Service with a view to assessing the likely impacts of Official Languages programs on the Service's operations. However, in our response to this recent complainant, the Committee expressed the view that Commissioner of Official Languages was better qualified to undertake such a review. In the absence of a specific mandate from the Solicitor General, and taking into consideration the limits of our enabling statute,³⁴ we concluded that the issue was not within the Committee's mandate.

Findings on 1997-98 Security Clearance Complaints

We received one complaint pursuant to the denial of a security clearance. As is normal in cases of this type, the focus of our investigation is on the decision of the deputy head to deny the government employee or contractor a security clearance — a decision usually based primarily on the Service's recommendation.

At the time of publication of this report, the complainant had informed us that he intended to avail himself of the opportunity to make representations to the Committee about the deputy head's decision to deny the clearance.

Findings on 1997-98 Ministerial Reports

Citizenship Refusals

In our 1995-96 annual report, the Committee reported that it had received a Ministerial report concerning the citizenship application

of Ernst Zündel. At that time, SIRC's jurisdiction to investigate the matter was successfully challenged in the Federal Court of Canada, where it was held that because of statements contained in a SIRC report, *The Heritage Front Affair*, (a study carried out under a different part of the Committee's mandate) there was a reasonable apprehension that the Committee would be biased in its investigation of the Ministerial report about Mr. Zündel.

The Government subsequently appealed the decision, and on 27 November 1997 the Federal Court of Appeal ruled: "Considering SIRC's duality of functions, which must be understood as permitting the exercise of both powers, and considering that this bi-functional structure does not in itself give rise to a reasonable appearance of bias..." the Court saw no reason why the Committee, acting within its statutory framework, should be prohibited from pursuing an investigation of Mr. Zündel under the *Citizenship Act*, notwithstanding earlier statements.

Mr. Zündel sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada — leave which was denied on 30 April 1998. Because the Member originally assigned to the investigation has since died, the Committee has had to resume its investigation *ab initio*. The matter is in the process of being heard.

Deportation Orders

The Committee received no Ministerial Reports of this type during 1997-98. However, a case involving a report received in 1996-97 has continued to evolve. In a matter

first heard by our former Chair, the Committee ruled that the subject of the complaint was of such character as to fall within the class of persons described within paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*: “persons who there are reasonable grounds to believe...are members of...an organization that is likely to engage in...acts of violence” that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, and thus are not admissible to Canada.

The Committee’s decision was appealed, with the Federal Court of Canada ruling that portions of 19(1)(g) contravened the freedom of association assured by paragraph 2(d) of the *Charter of Rights and Freedoms* in a manner that was not demonstrably justified in a free and democratic society. The Court referred the matter back to the Committee for reconsideration.

Another Committee Member was subsequently asked to rule on whether the subject

of the complaint, a permanent resident of Canada, was a person described in paragraphs 19(1)(e), and 27(1)(c) of the *Immigration Act* as they existed on 29 May 1992, and that portion of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* that remained in force following the Federal Court judgement.

Having found that the subject of the Ministerial Report was a person described in paragraphs 19 (1)(e) and 19 (1) (g), the Member concluded that a security certificate should be issued.

Canadian Human Rights Commission Referrals

The Committee received one referral from the Canadian Human Rights Commission based on alleged discrimination in employment on the grounds of religion — discrimination contrary to the *Canadian Human Rights Act*.³⁵

Changes to Procedures in Respect of the Governor in Council

When the Committee receives a Ministerial Report, it investigates the grounds on which the report is based, then submits a full report to the Governor in Council.

In the case of an application for citizenship, the Governor in Council may issue a declaration to prevent the approval of any citizenship application for a two-year period. In regards to immigration applications, the Governor in Council may direct the Minister of Citizenship and Immigration Canada to issue a security certificate against a person and to proceed with the deportation of that individual.

During fiscal year 1996-97, the Minister of Citizenship and Immigration Canada introduced Bill C-84 in Parliament to amend the *Citizenship Act* and the *Immigration Act*. The amendments allow the Governor in Council to appoint a judge to replace the Committee, in the event that we are of the opinion that we cannot fulfill our mandate. The Bill contains an interim provision to cover court decisions that were rendered before the Bill came into effect.

Findings of the Committee

After examining all the files in the case, and receiving representations from all parties, the Committee saw no evidence to substantiate allegations of discrimination. We found further that the assertion by the Department concerned that its denial of clearance was based wholly on matters concerning the security of Canada had merit and had been adequately substantiated.

B: 1997-98 Complaints about Security Screening

The Committee has been constituted as a complaint tribunal to consider and report on any matter having to do with federal security clearances. Under section 42 of the *CSIS Act*, a complaint can be made to the Committee by:

- a person refused federal employment because a security clearance has been denied;
- a federal employee who is dismissed, demoted or transferred, or denied a promotion or transfer for the same reason; and,

- anyone refused a contract to supply goods and services to the government for the same reason.

This quasi-judicial role as a complaint tribunal is of immediate interest to individuals who have their security clearances denied and are adversely affected in their employment with the Federal Government as a result. Of course, an individual cannot complain about the denial of a security clearance unless such a decision has been made known. In the past, there was often no requirement that the individual be so informed. The *Act* remedies this by requiring deputy heads or the Minister to inform the persons concerned.

Committee Findings

For the year under review, CSIS forwarded eighteen briefs³⁶ to departments, twelve of which were information briefs and six were rejection briefs. Since the Service's Government Security Policy (GSP) clients are required to notify the Service of their decision only when it differs from the Service's recommendation, and given that there were no instances in which CSIS was so informed, it can be deduced that there were six denials of a security clearances by

The Evolution of the Security Clearance Complaints Procedure

Until the *CSIS Act* was promulgated, not only were many individuals unaware that they had been denied a security clearance, but even those who were informed were often not told why their applications had been denied. Now, the law requires the Committee to give each individual who registers a complaint as much information about the circumstances giving rise to the denial of a security clearance as is consistent with the requirements of national security. The Committee must then examine all facts pertinent to the case, make a judgement as to the validity of the decision taken by the deputy head, and then make its recommendations to the Minister and the deputy head concerned.

government departments. It should be noted that in the absence of a complaint by an affected party, the Committee is unaware of decisions that may or may not have been taken by Federal Government departments on the basis of CSIS briefs. The Committee noted with interest that although the number of security clearance denials had increased, the number of these complaints to the Committee had not risen accordingly.

Unequal Access to "Right of Review"

As noted in the description of the procedures in place for handling security clearance complaints, one of the key innovations of the *CSIS Act* was to require that the person subject to the request be informed should the application for clearance be denied.

For government employees denied clearance, there exists a "right of review" by the Committee. However, section 42 gives this right only to those persons who contract directly with the government. For individuals and employees falling under the jurisdiction of

Aerodrome Security Regulations and the *Aeronautics Act*, their only recourse is the comparatively lengthy and expensive process of a Federal Court action.

The number of people potentially involved is significant. Before an airport restricted area pass can be issued, an individual must have an airport security clearance. Since the inception in 1987 of the Airport Restricted Area Access Clearance Program, more than 140,000 persons have had to obtain such clearance and 31 individuals have had clearance denied to them. None have access to a Committee review of their cases.

The issue of the unequal redress system has been a preoccupation of the Committee since 1987 and we believe that the situation should not be allowed to continue. The Committee understands that the Minister of Transport made representations to the Solicitor General concerning the problem in 1996. We hope the matter will be pursued so that this obvious inequity can be remedied.

The issue of the unequal redress system has been a preoccupation of the Committee since 1987

Security Clearance Decisions – Loyalty and Reliability

Decisions by federal departments to grant or deny security clearances are based primarily on the Service's recommendations. Reporting to the federal organization making the request, CSIS renders an opinion about the subject's "loyalty" to Canada, as well as the individual's "reliability" as it relates to loyalty. Government Security Policy stipulates that a person can be denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that,

- "As it relates to loyalty, the individual is engaged, or may engage, in activities that constitute a threat to the security of Canada within the meaning of the *CSIS Act*."
- "As it relates to reliability, because of personal beliefs, features of character, association with persons or groups considered a security threat, or family or other close ties to persons living in oppressive or hostile countries, the individual may act or may be induced to act in a way that constitutes a 'threat to the security of Canada'; or they may disclose, may be induced to disclose or may cause to be disclosed in an unauthorized way, classified information."

Security Screening in the Government of Canada

The Government Security Policy (GSP) stipulates two types of personnel screening: a reliability assessment and a security assessment. Reliability checks and security assessments are conditions of employment under the *Public Service Employment Act* (the "PSEA").

Basic Reliability Status

Every department and agency of the Federal Government has the responsibility to decide the type of personnel screening it requires. These decisions are based on the sensitivity of the information and the nature of the assets to which access is sought. Reliability screening at the "minimum" level is required for those persons who are appointed or assigned to a position for six months or more in the Public Service, or for those persons who are under contract with the Federal Government for more than six months, and who have regular access to government premises. Those persons who are granted reliability status at the basic level are permitted access to only non-sensitive information (i.e., information which is not classified or designated).

Enhanced Reliability Status

Enhanced Reliability Status is required when the duties of a federal government position or contract require the person to have access to classified information or government assets, regardless of the duration of the assignment. Persons granted enhanced reliability status can access the designated information and assets on a "need-to-know" basis.

The federal departments and agencies are responsible for determining what checks are sufficient in regard to personal data, educational and professional qualifications, and employment history. Departments can also decide to conduct a criminal records name check (CRNC).

When conducting the reliability assessments, the Federal Government organizations are expected to make fair and objective evaluations that respect the rights of the individual. The GSP specifies that "individuals must be given an opportunity to explain adverse information before a decision is reached. Unless the information is exemptible under the *Privacy Act*, individuals must be given the reasons why they have been denied reliability status."

Security Assessments

The *CSIS Act* defines a security assessment as an appraisal of a person's loyalty to Canada and, so far as it relates thereto, the reliability of that individual. A "basic" or "enhanced" reliability status must be authorized by the government department or agency prior to requesting a security assessment. Even if a person has been administratively granted the reliability status, that individual must not be appointed to a position that requires access to classified information and assets, until the security clearance has been completed.

Section 3: CSIS Accountability Structure

The Service is an agency of the Government of Canada and as such, is accountable to Government, Parliament and the people of Canada. Because of the serious and potentially intrusive nature of CSIS activities, the mechanisms set out in law to give effect to that accountability are both rigorous and multi-dimensional; there are a number of independently managed systems inside and outside the Service for monitoring CSIS activities and ensuring that they accord with its mandate.

It is part of the Security Intelligence Review Committee's task (the Committee itself being part of the accountability structure) to assess and comment on the functioning of the systems that hold the Service responsible to government and Parliament.

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms

Ministerial Direction

The *CSIS Act* requires the Committee to review Direction provided by the Solicitor General to the Service under subsection 6(2) of the *Act*. Ministerial Directions govern CSIS investigations — for example, those conducted in potentially sensitive areas such as university campuses.

One of the Committee's major concerns is to identify the adequacy of Ministerial Direction or lack of compliance with

Direction that may lead to improper behavior or violations of the *CSIS Act*. Three areas specifically play a role in the Committee's analysis: an examination of instructions issued by the Service based on Ministerial Direction; a review of the manner in which Directions were implemented in specific cases; and the identification of significant changes in the numbers of operations that require Ministerial approval.

For 1997-98, we were advised of one new Ministerial Direction.

National Requirements for Security Intelligence 1997-98

National Requirements contain general direction from Cabinet as to where CSIS should focus its investigative efforts, as well as guidance on the Service's collection, analysis and advisory responsibilities. It appears that the Government has returned to a one-year National Requirements cycle instead of the two-year plan adopted in 1995. For 1997-98, the National Requirements set out the priorities for CSIS in five areas: counter terrorism, counter intelligence, security screening, foreign intelligence support, and reporting criminal activity. The new Ministerial Direction brings changes to a number of these areas.

In counter terrorism, the Minister added political violence arising from states that sponsor ethnic conflict in Canada to the list of potential threats to be addressed. With respect to reporting criminal activity, the Minister directed CSIS to enlarge the list of Canadian recipients of information it receives from foreign intelligence services about transnational criminal activity; this

There are a number of independently managed systems inside and outside the Service for monitoring CSIS activities

The important change to existing policy concerned a particular category of “sensitive institution”

information will now be available to other law enforcement agencies in addition to the RCMP. With impact across the range of Service activities, the change in instructions also adds certain kinds of domestic investigations to the list of those not requiring Ministerial approval, while at the same time, broadens the Service’s requirement to report to the Minister on any investigation where there is a well-founded risk of serious violence.

The most recent National Requirements contain two elements not seen in previous versions. For the first time, the National Requirements employed the phrase “Canadian interests,” in addition to the usual “threats to the security of Canada.” We questioned the Service on whether it took this change in wording as an expansion of its mandate and an enlargement of the scope of its investigations. The Service stated in response that it regarded the phrases as synonymous, and that in any event its actions were governed by the *CSIS Act* and Service policies. The Committee intends to monitor the Service’s actions with respect to this innovation in language.

In addition, the Committee noted references to specific targets. Our interest was in knowing whether such Direction would influence the Service’s targeting decisions. In response to our queries, the Service stated that it regards the National Requirements as a general guide, but that it is the Target Approval and Review Committee (TARC) that has the responsibility to review and approve applications to conduct investigations. [for a discussion of TARC, see inset

page 39]. Once again, the Committee will monitor Service targeting decisions with the new Direction in mind.

Changes in Service Operational Policies and Instructions to Officers

Derived in part from the Service’s interpretation of Ministerial Direction, the *CSIS Operational Policy Manual* is intended as a guide and operational framework for CSIS officers and employees. The Committee examines changes to the *Operational Policy Manual* as if they were changes to Ministerial Direction, and regards the manual as a useful tool in assisting our reviews of CSIS investigations. Operational policies, some of which are sensitive and potentially intrusive, must comply with Ministerial Direction, the *CSIS Act*, the *Canadian Human Rights Act*, and other relevant legislation.

In the fiscal year 1997-98, the Service produced one new policy instruction and made significant amendments to an existing policy.

Countering Technical Intrusions into CSIS Operations

The new policy instruction outlines the responsibilities and mechanisms governing “counter technical intrusion inspections” in support of the Service’s operational activities. The object of the policy is to protect certain areas used for the Service’s operational activities from technical intrusion.

Investigations at Post-secondary Institutions

The important change to existing policy concerned a particular category of “sensitive institution.” In order to bring operational

policies into line with the Ministerial Direction entitled "Conduct of Security Investigations at Post-Secondary Institutions," issued early in 1997, the Service amended its policies on campus operations. The amendments are reflected in human source operations, immigration and citizenship screening investigations, and government security screenings.

Disclosure of Information in the Public and in the National Interest

In the Public Interest

Section 19 of the *CSIS Act* prohibits the Service from disclosing information except in specific circumstances. Under one circumstance, explicitly referred to in the *Act*, the Minister can authorize the Service to disclose information in the "public interest." The *Act* compels the Director of CSIS to submit a report to the Committee regarding all "public interest" disclosures. There were none in 1997-98.

In the National Interest

Under the Service's interpretation of its mandate, it holds that acting as the Minister's agent, CSIS can also make special disclosures of information in the "national interest." In such circumstances, the Solicitor General would determine whether the disclosure of operational information was in fact in the national interest, whereupon he would direct CSIS to release the information to persons or agencies outside government. CSIS policy stipulates that the Committee be informed whenever such disclosures take place. There were none in 1997-98.

Governor in Council Regulations and Appointments

Under section 8(4) of the *CSIS Act*, the Governor in Council may make regulations concerning the power of the Director of CSIS, appointments and other personnel matters. No such regulations were issued in 1997-98.

Annual Report of the Director of CSIS

The CSIS Director's Annual Report to the Solicitor General comments on the Service's operational activities for the preceding fiscal year. To late August 1998, we had not received the Director's report for 1997-98. We therefore cannot comment on it here.

Certificates of the Inspector General

The Inspector General of CSIS reports to the Solicitor General and functions effectively as his internal auditor of CSIS, reviewing the operational activities of the Service and monitoring compliance with its policies. Every year the Inspector General must submit to the Minister a Certificate stating the "extent to which [he or she] is satisfied," with the Director's report on the operational activities of the Service and informing the Minister of any instances of CSIS having failed to comply with the *Act* or Ministerial Direction, or that involved an unreasonable or unnecessary exercise of powers. The Minister sends a copy of the Certificate to the Security Intelligence Review Committee.

The Committee received the Inspector General's Certificate covering fiscal year 1995-96 in December 1997, and his certificate for fiscal year 1996-97 in July 1998.

Under one circumstance, explicitly referred to in the *Act*, the Minister can authorize the Service to disclose information in the "public interest"

The Inspector General expressed concerns about the factual basis for some statements in the report

During this period, the Committee also received copies of three special reports the Inspector General provided to the Minister.

1995-1996 Certificate

The Inspector General commented that he was satisfied that the Director's Annual Report for fiscal 1995-96 was a reasonable reflection of the nature and scope of CSIS operational activities for the year. While he noted that a number of statements in the report were, in his view, exaggerations and did not accurately reflect the file material that he examined, the discrepancies would not have seriously misled the Solicitor General in understanding the subjects discussed. The Inspector General repeated concerns expressed in a previous certificate, about the brevity of reporting in annual reports on activities conducted under sections 16 and 17 of the *Act*.

1996-1997 Certificate

With respect to the report of the Director of CSIS for 1996-97, the Inspector General expressed concerns about the factual basis for some statements in the report, but noted that the Director had taken greater care in providing the Solicitor General with a clear description of CSIS activities during the year. He repeated his concerns about limited reporting on activities conducted on section 16 and 17 of the *CSIS Act*. He found the report to be a reasonable reflection of the nature and scope of CSIS's activities for the year.

As required by the *CSIS Act*, these two certificates also make a number of important recommendations concerning the Service's compliance with the *Act* and Ministerial

Direction. These recommendations focused on specific investigations and CSIS practice in the following areas: targeting, the use of informants, information retention, disclosure of information and CSIS' cooperation with other agencies. In view of the complexity of these issues, we will comment on them in our next annual report.

Unlawful Conduct

Under section 20(2) of the *CSIS Act*, the Director of CSIS is to submit a report to the Minister when, in his opinion, a CSIS employee has acted unlawfully in the performance of his or her duties and functions. The Minister, in turn, must send the report with his comments to the Attorney General of Canada and to the Committee.

In 1997-98, we received one report of possible unlawful conduct by an employee of CSIS. However, because the case is presently under criminal investigation, and no final actions have been taken, we are unable to comment on the report.

To date, the Service has made 14 reports to the Minister concerning unlawful conduct under section 20(2) of the *Act*. In addition to the new instance noted above, two others dating back to 1989 and 1990 remain unresolved. Following inquiries from the Committee, the Service has assured us that in concert with the other agencies of Government with jurisdiction in the matter, it has taken the appropriate steps to resolve both cases.

SIRC Consultations and Inquiries

As noted earlier, the Committee is a key part of the CSIS accountability structure.

In 1997-98 we undertook specific activities in this respect in the following areas:

Tracking and Timing of Formal Inquiries

In 1997, we augmented the system used to track the inquiries we make of CSIS and the length of time the Service takes to reply. Written questions to the Service include a due date giving it a reasonable amount of time to respond. For tracking purposes, the "clock" starts ticking the day after the due date, with end of fiscal year calculations being based on the average number of days that the Service exceeds the grace period. In fiscal year 1997-98, we directed 142 formal questions to the Service; the average response time was 39 days following the sending of the request.

In addition to formal questions, the Committee may make informal requests of CSIS. In all such cases for the year under review, the Service responded expeditiously to what were sometimes urgent queries.

Briefings

In the course of their regular audit functions, the Review Committee's research staff have daily contact with CSIS personnel. As well, the Service arranges special briefings for Committee Members or staff at our request or on the recommendation of the Service with the topics ranging from new developments in technology to investigations of special interest.

At its monthly meetings, the Chair and Committee Members meet with other government officials to keep open the lines of communication and stay abreast of new developments. The Committee met with the

Director of CSIS in August 1997 and March 1998. When meetings of the Review Committee are held outside of Ottawa, Members visit CSIS Regional Offices. The Committee met with senior CSIS Regional Managers in Québec City in May 1997, in Vancouver in April 1998, and in Toronto in June 1998. The balance of the monthly meetings were held in Ottawa.

SIRC Activities Additional to CSIS Review

The Committee met with the Solicitor General and the Deputy Solicitor General in September 1997, and two senior officials from the Office of the Inspector General of CSIS in October 1997.

The Chair and the Executive Director attended a conference for Intelligence Review Agencies held in Canberra, Australia in November 1997.

During the course of 1997-98 Committee Members met a number of visiting scholars and officials, among them were:

- the Director General and two senior officials of the Australian Security Intelligence Organization (ASIO) (September 1997);
- the United Kingdom's Intelligence and Security Committee (March 1998);
- the British Columbia Civil Liberties Association in Vancouver (April 1998);
- in May 1997, the Committee's Director of Research met with five members of Germany's Bundestag; and,
- a Professor from the University of London, UK, to discuss public management of the security and intelligence sector (May 1997).

We augmented the system used to track the inquiries we make of CSIS and the length of time the Service takes to reply

The Committee's Counsel and Senior Complaints Officer attended meetings in the Middle East in January 1998, as part of a Committee review of the CSIS Immigration Screening Program.

Special Reports

Under section 54 of the *CSIS Act*, the Committee can issue special reports to the Solicitor General on any matter relating to the performance and functions of the Service. In 1997-98, we submitted no studies of this kind to the Minister. [A list of all SIRC studies to date can be found in Appendix B of this report.]

B. Inside the Security Intelligence Review Committee

On 30 April 1998, the Prime Minister of Canada announced the appointment of the Honourable Bob Rae, P.C., Q.C. to SIRC.

The Honourable Edwin Goodman, P.C., O.C., Q.C., the Honourable Georges Vari, P.C., O.C., C.L.H., and the Honourable Rosemary Brown, P.C., O.C., O.B.C. marked the end of their five-year mandates with the Committee. We are grateful for the time and dedication that these members contributed during their tenure at SIRC.

Accounting to Parliament

During 1997-98, the Review Committee Chair met with several Members of Parliament to exchange views on how SIRC could assist Members of the Standing Committee on Justice and Human Rights to fulfill their responsibilities. We appeared before the Sub-Committee on National Security on 15 April 1997 and before the full Standing Committee on 14 May 1998 to respond to questions about the Main Estimates. In her opening comments, the Committee Chair, the Honourable Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C. reviewed the

Table 3
SIRC Budget 1997-98

	1997-98	1996-97
Personnel	831,000	805,000
Goods and Services	575,000	598,000
Total Operating Expenses	1,406,000	1,403,000

Source: 1997-98 Estimates, Part III, Section II.

Committee's key plans and strategies for the following year, and identified the external factors that influence the Committee's operations and budget. In closing, Paule Gauthier invited suggestions or constructive criticism on ways in which the Review Committee could better perform its duties.

Staying in Touch with Canadians

Symposia

Research Staff participated in the conference and annual general meeting of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (CASIS), held in Ottawa in June 1998.

SIRC on the Internet

Since its debut on the Internet in October 1996, the SIRC website (www.sirc-csars.gc.ca) has received more than 279,000 visits. We plan to improve our web site so that it better reflects the Review Committee's ongoing work, while at the same time making it a more useful research tool for our clients.

All SIRC annual reports — dating back to 1984-85 when the Committee was established — are now accessible through the web site. The list of Committee studies has been updated and we have added hot links to other web sites of interest. The site also provides readers with information about procedures for filing complaints about CSIS activities and the denial of security clearances, as set out in sections 41 and 42 of the *CSIS Act*.

Impact of Budget Reductions

Government-wide budget reductions continue to have an impact on the Committee's research functions. Until last year, the

Committee allotted its research resources between two teams: one reviewed counter intelligence operations while the other was devoted to examining the counter terrorism side of CSIS work. The Committee has since integrated research resources so as to increase its effectiveness in reviewing the activities of CSIS.

In last year's report, we stated that the Review Committee would be doing more work "in house", using outside lawyers less, and employing fewer contract researchers. We are satisfied with this redeployment of resources and, with respect to the complaints function, are confident that our staff Legal Counsel has developed an expertise in most of the relevant areas beyond that which we could find elsewhere.

The investigation of complaints and ministerial reports is the most costly area of discretionary spending for the Committee. Small changes in their numbers can significantly affect the Committee's budget and operations. They consume a lot of staff time, require the purchasing of expensive legal services, and their very nature makes it difficult to predict how many there will be or their complexity. As a result of a 1993 amendment to the *Immigration Act*,³⁷ however, the Committee is anticipating an increase in the number of ministerial reports the Committee will be required to handle.

In the area of information technology, the Committee has ensured that its information systems are "year 2000" compliant, and has engaged outside specialists in this regard. As a matter of policy, the Committee will continue to stay abreast of innovations in

The Committee is anticipating an increase in the number of ministerial reports the Committee will be required to handle

Section 3: CSIS Accountability Structure

information technology so as to continue the steady increase in productivity seen over the last five years.

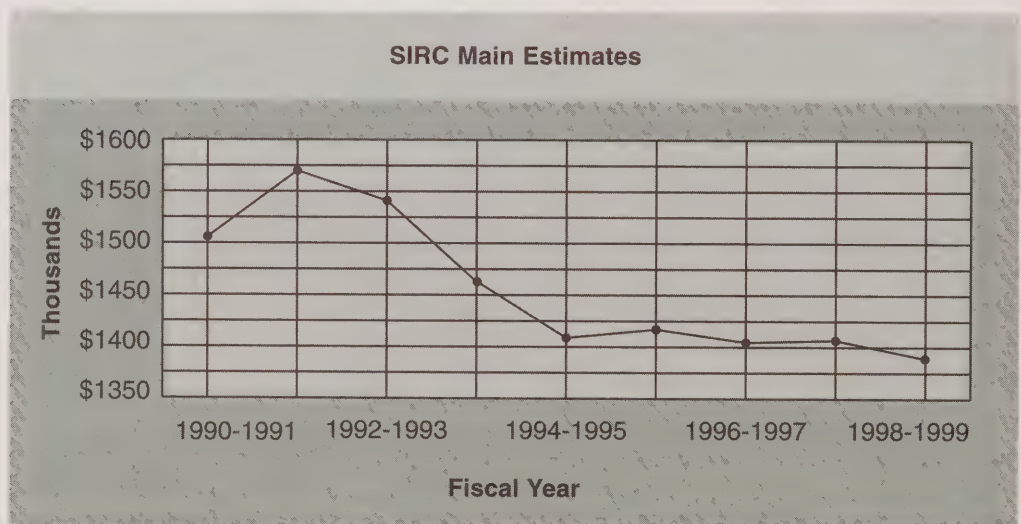
Personnel

The Committee currently has a small total staff of 14: an executive director, a counsel/senior complaints officer to handle complaints and ministerial reports, a deputy executive director, a director of research, a project leader and five research officers (one of whom is responsible for liaison with the media), an administrative officer who is also the Committee registrar for hearings, and an administrative support staff of three to handle sensitive and highly-classified material using special security procedures.

The Committee has recently seen some major staff changes with the departure of six long-time employees who retired or obtained new posts in government. To all

we express our sincere gratitude for their hard work, loyalty, and dedication to SIRC. We are pleased to welcome the new employees to fill the vacancies in our research and administrative divisions.

At its monthly meetings, the members of the Committee decide formally on the research and other activities they wish to pursue, and set priorities for the staff. Management of day-to-day operations is delegated to the Executive Director with direction when necessary from the Chair in her role as the Chief Executive Officer of the organization.



Glossary

ASIO	- Australian Security Intelligence Organization
CASIS	- Canadian Association for Security and Intelligence Studies
CCM	- Correspondence Control Management
CIC	- Citizenship & Immigration Canada
CI	- Counter Intelligence
CPC	- Case Processing Centre
CSE	- Communications Security Establishment
CSIS	- Canadian Security Intelligence Service
CT	- Counter Terrorism
DFAIT	- Department of Foreign Affairs & International Trade
DIRECTOR	- the Director of CSIS
DND	- Department of National Defence
EII	- Enforcement Information Index
ESPI	- Economic Security and Proliferation Issues Unit
FOSS	- Field Operational Support System
GSP	- Government Security Policy
IAC	- Intelligence Assessment Committee
IOET	- Intelligence Officer Entry Training
IRB	- Immigration and Refugee Board

MOU	- Memorandum of Understanding
NAC	- National Archives Canada
NARU	- National Archives Requirements Unit
PCO	- Privy Council Office
POEAP	- Point of Entry Alert Program
RAP	- Analysis and Production Branch
RCMP	- Royal Canadian Mounted Police
RTA	- Request for TARC Authority
SERVICE	- Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC	- Security Intelligence Review Committee
SLO	- Security Liaison Officer
SSIS	- Security Screening Information System
TARC	- Target Approval and Review Committee

SIRC Reports and Studies Since 1984

(Section 54 reports — special reports the Committee makes to the Minister — are indicated with an *)

1. *Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues*, (139 pages/SECRET) * (86/87-01)
2. *Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service*, (SECRET) * (86/87-02)
3. *The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description*, (61 pages/SECRET) * (86/87-03)
4. *Ottawa Airport Security Alert*, (SECRET) * (86/87-05)
5. *Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions*, (SECRET) * (87/88-01)
6. *Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the CSIS*, (60 pages/UNCLASSIFIED) * (86/87-04)
7. *Counter-Subversion: SIRC Staff Report*, (350 pages/SECRET) (87/88-02)
8. *SIRC Report on Immigration Screening*, (32 pages/SECRET) * (87/88-03)
9. *Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*, (18 pages/PUBLIC VERSION) * (87/88-04)
10. *The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process*, (80 pages/SECRET) * (88/89-01)
11. *SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS*, (300 pages/ TOP SECRET) * (88/89-02)
12. *Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS*, (40 pages/SECRET) * (89/90-02)
13. *SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement*, (540 pages/SECRET) * (89/90-03)

14. *A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information*, (SECRET) (89/90-04)
15. *Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information*, (SECRET) * (89/90-05)
16. *Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons*, (UNCLASSIFIED) (89/90-06)
17. *SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation*, (SECRET) * (89/90-07)
18. *Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988*, (SECRET) * (89/90-01)
19. *A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, (700 pages/ TOP SECRET) * (89/90-08)
20. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) * (90/91-03)
21. *Section 2(d) Targets — A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue*, (SECRET) (90/91-06)
22. *Regional Studies (six studies relating to one region)*, (TOP SECRET) (90/91-04)
23. *Study of CSIS' Policy Branch*, (CONFIDENTIAL) (90/91-09)
24. *Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets*, (TOP SECRET) (90/91-05)
25. *Release of Information to Foreign Agencies*, (TOP SECRET) * (90/91-02)
26. *CSIS Activities Regarding Native Canadians — A SIRC Review*, (SECRET) * (90/91-07)
27. *Security Investigations on University Campuses*, (TOP SECRET) * (90/91-01)
28. *Report on Multiple Targeting*, (SECRET) (90/91-08)
29. *Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq*, (SECRET) (91/92-01)

30. *Report on Al Mashat's Immigration to Canada*, (SECRET) * (91/92-02)
31. *East Bloc Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-08)
32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, (TOP SECRET) (91/92-10)
33. *CSIS and the Association for New Canadians*, (SECRET) (91/92-03)
34. *Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40*
(TOP SECRET) * (91/92-04)
35. *Victor Ostrovsky*, (TOP SECRET) (91/92-05)
36. *Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case*, (SECRET) (91/92-06)
37. *Threat Assessments, Section 40 Study*, (SECRET) * (91/92-07)
38. *The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa*, (TOP SECRET) * (92/93-01)
39. *"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case*, (TOP SECRET) (91/92-15)
40. *Domestic Terrorism Targets — A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (90/91-13)
41. *CSIS Activities with Respect to Citizenship Security Screening*, (SECRET) (91/92-12)
42. *The Audit of Section 16 Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-18)
43. *CSIS Activities during the Gulf War: Community Interviews*, (SECRET) (90/91-12)
44. *Review of CSIS Investigation of a Latin American Illegal*, (TOP SECRET) * (90/91-10)
45. *CSIS Activities in regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985 — A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (91/92-14)
46. *Prairie Region — Report on Targeting Authorizations (Chapter I)*, (TOP SECRET) *
(90/91-11)
47. *The Assault on Dr. Hassan Al-Turabi*, (SECRET) (92/93-07)
48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review — 1991/92)*, (SECRET) (91/92-16)

49. *Prairie Region Audit*, (TOP SECRET) (90/91-11)
50. *Sheik Rahman's Alleged Visit to Ottawa*, (SECRET) (CT 93-06)
51. *Regional Audit*, (TOP SECRET)
52. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris)*, (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence - Source Confidentiality*, (TOP SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET)(CT 93-02)
56. *Domestic Investigations (2)*, (TOP SECRET) (CT 93-04)
57. *Middle East Movements*, (SECRET)(CT 93-01)
58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)
59. *Review of Traditional CI Threats*, (TOP SECRET) (CI 93-01)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET)(CI 93-04)
61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 93-11)
64. *Sources in Government*, (TOP SECRET) (CI 93-09)
65. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-02)
66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)
67. *The Heritage Front Affair. Report to the Solicitor General of Canada*, (SECRET) (CT 94-02)*
68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)*, (SECRET) (CT 93-09)

69. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1993-94)*, (SECRET)(CI 93-08)
70. *The Proliferation Threat - Case Examination*, (SECRET) (CT 94-04)
71. *Community Interviews*, (SECRET) (CT 93-11)
72. *An Ongoing Counter-Intelligence Investigation*, (TOP SECRET) (CI 93-07)*
73. *Potential for Political Violence in a Region*, (SECRET) (CT 93-10)
74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)*, (SECRET) (CT 95-01)
75. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-10)
76. *Terrorism and a Foreign Government*, (TOP SECRET) (CT 94-03)
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, (SECRET) (CI 94-04)
78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services*, (TOP SECRET) (CI 94-02)
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 94-01)
80. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1994-95)*, (SECRET) (CI 94-03)
81. *Alleged Interference in a Trial*, (SECRET) (CT 95-04)
82. *CSIS and a "Walk-In"*, (TOP SECRET) (CI 95-04)
83. *A Review of a CSIS Investigation Relating to a Foreign State*, (TOP SECRET) (CI 95-02)
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 95-05)
85. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CT 95-02)
86. *A Review of Investigations of Emerging Threats*, (TOP SECRET) (CI 95-03)
87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict*, (TOP SECRET) (CT 96-01)

89. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 96-01)
90. *The Management of Human Sources*, (TOP SECRET)(CI 96-03)
91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II*, (TOP SECRET) (CI 96-02)
93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-97*, (TOP SECRET) (CI 96-04)
94. *Urban Political Violence*, (SECRET)(SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET)(SIRC 1997-02)
96. *Foreign Conflict*, (SECRET)(SIRC 1997-03)
97. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Domestic Investigations (3)*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-03)
101. *CSIS Cooperation With the RCMP*, (SECRET) (SIRC 1998-04)
102. *Source Review*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *CSIS' Role in Immigration Security Screening*, (SECRET) (CT 95-06)

List of Recommendations

CSIS' Role in Immigration Security Screening

While the Committee is aware of the advantages which accrue from having CSIS section 12 investigators from the regions involved in immigration interviews, their presence does increase the possibility that the interview can be used as an investigative tool, rather than for its intended purpose: to provide an opportunity for the prospective immigrant to explain adverse information in relation to his or her security status. The Committee wishes to underscore the need for CSIS to maintain a balance between the need to provide complete and meaningful advice, and the rights of those being interviewed.

We found the Service's *Procedures Guidelines on Immigration Screening Interviews* to be inadequate in several respects. In the Committee's view, the Guidelines should state clearly that immigration interviews will not be used for recruitment or other unrelated purposes.

The Committee believes that the Service's responsibilities in assisting CIC's ability to detect applicants suspected of war crimes or crimes against humanity should be formalized and set out in policy.

CSIS provides advice to CIC on whether a particular individual wishing to gain entry poses a threat to the security of Canada.

We recommend that in future all advice given to CIC should be recorded, along with the specific details about the individual interviewed.

It is the Committee's view that CIC needs to know as much as possible about would-be refugees as it pertains to threats to Canada's security interests. The Committee believes that CSIS should play a greater role in assisting CIC in refugee matters, and that the role should be carefully defined and transparent.

CSIS Liaison with Foreign Agencies

Existing policy guidelines governing CSIS liaison with foreign agencies are silent when it comes to certain kinds of requests. For example, CSIS can ask foreign intelligence services to monitor Canadian residents who travel to other countries.

We recommend, therefore, that CSIS develop policy regarding requests for assistance to foreign agencies to investigate Canadian residents traveling abroad.

The Committee took note of a case where a foreign arrangement had been dormant for ten or more years, and then was reactivated. During the dormant period, however, the political environment of the country concerned had changed substantially. While an informal, local consultation process occurred, there was no formal procedure in place to review the new circumstances.

We recommend that CSIS policy be revised so as to ensure that the terms and conditions of foreign arrangements that have been dormant for a significant period of time are revisited before reactivation.

Additionally,

The Committee recommends that CSIS systematically reexamine all foreign arrangements after the forthcoming release of the new Ministerial Direction on foreign arrangements.

A Case of Historical Interest

In this case, the Committee concluded that the nature of the interaction CSIS had with a certain foreign intelligence service required the Solicitor General's express written consent which was not obtained.

We strongly recommend, therefore, that in all cases where the Service seeks and receives Ministerial approval, that the written record reflect that fact.

Audit of Sensitive Operations in a Region of Canada

In the cases the Committee reviewed, no unwarranted collection of information involving sensitive institutions was identified. All operations were appropriately authorized by senior management.

One unusual case concerned payments to a source for a humanitarian purpose that were made in a way that did not strictly conform to current Service policies.

The Committee recommends that in future, any significant source payments that the Service makes outside established administrative procedures be authorized at CSIS Headquarters.

CSIS senior management issued instructions in January 1996 on how to deal with sources whose efforts on behalf of CSIS might conflict with their employment responsibilities. The

Committee's audit showed, however, that this instruction had not been incorporated into more formal CSIS policy guidelines.

The Committee recommends that CSIS make the senior management instructions referred to above, part of operational policy on the management of human sources.

Collection of Foreign Intelligence

The Committee routinely scrutinizes the Service's requests to the Communications Security Establishment for information to ensure that they are appropriate and comply with existing law and policy. This year the Committee identified an instance where the Service's request was made only verbally, leaving no written record for us to examine.

The Committee recommends that all CSIS requests to CSE for identifying information be fully documented.

Investigation of Complaints about Security Screening

Since the inception in 1987 of the Airport Restricted Area Access Clearance Program, more than 140,000 persons have had to obtain such clearance and 31 individuals have had clearance denied to them. None have access to a Committee review of their cases. The issue of the unequal redress system has been a preoccupation of the Committee since 1987 and we believe that the situation should not be allowed to continue. The Committee understands that the Minister of Transport made representations to the Solicitor General concerning the problem in 1996. We hope the matter will be pursued so that this obvious inequity can be remedied.

Complaint Case Histories

This section describes complaint cases submitted during the past year to the Review Committee concerning which a decision was reached. Not addressed here are complaints that were the subject of administrative reviews, were misdirected, were outside the Committee's mandate, or arose from Service assistance to Citizenship and Immigration Canada. Complaints received, but which have either not been heard or for which investigations are not yet complete, will be reported on at a later date.

A Complaint About CSIS Activities

An individual submitted a letter of complaint to the Director of CSIS in which he expressed his resentment at being "questioned and interrogated" by a CSIS investigator. He said he was "disgusted with the fact that a person from CSIS was questioning an innocent and honest Canadian about a subject that had been public information for donkeys years." He questioned the funds that the Federal Government had allocated to CSIS and stated that he believed insufficient background work had been done by the Service before he was interviewed.

In responding to the complainant, the Director of the Service stated that he was satisfied with the request from CSIS staff to interview the subject and that the procedures employed to carry it out were consistent with CSIS policy. The Director added that the interview request originated from a remark made by the subject to a CSIS employee at a Service conference. The Director explained that the comments led the CSIS employee to believe that the subject might have information which could be of operational interest to CSIS, and that the interview was sought in an attempt to clarify this point.

Committee Findings

The Committee's review of the matter determined that the individual had made a comment at a conference attended by CSIS senior management. While the nature of the comment remains unclear, CSIS staff believed on the basis of the comment that the subject had said something worth pursuing from an operational point of view. The Service sought the individual's cooperation to clarify the comments and to determine the relevancy of the information to Service operations.

The Committee is satisfied that the Service had the necessary authority to request the interview. Furthermore, we concluded that seeking the individual's cooperation in order to determine whether he did have information which could be of operational interest was a reasonable exercise of its powers. It is the Service's responsibility to report to Government on activities that may, on reasonable grounds, be suspected of constituting "threats to the security of Canada" as defined in section 2 of the *CSIS Act*. In fulfilling this part of its mandate, the

Service depends on the cooperation of members of the public who may have knowledge of, or opinions on, activities relating to threats to the security of Canada.

While the complainant had emphasized that the information alluded to at the CSIS conference was in the public domain, the Committee's view was that this fact could not have been confirmed without the Service being able to conduct its interview. We also noted that, having recently lost a close relative, the interview was conducted at a difficult and emotional time in the individual's life. The timing of the interview and the investigating officer's reference to the late relative was unfortunate, however, the CSIS investigator was not aware of this situation.

After taking into consideration all the circumstances of this case, the Committee concluded that the Service had not acted in an illegal, inappropriate, or unreasonable manner.

Investigation of a Ministerial Report Received Pursuant to the *Immigration Act*³⁸

Pursuant to subsection 39(2) of the *Immigration Act*, we were directed to investigate the grounds underlying a report requesting deportation made by the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General concerning an individual.

In the report, the Ministers concluded that the individual, a permanent resident of Canada, was a person described in paragraphs 19(1)(e),(g) and 27(1)(c) of the *Immigration Act*.

Paragraphs 19(1)(e) and (g) state:

no person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

(...)

Paragraph (e) persons who have engaged in or who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who, having engaged in such acts, have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

(...)

Paragraph (g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence.

Subsection 27(1) lists the grounds for the removal of a permanent resident. The relevant part reads:

When an Immigration officer or a peace officer is in possession of information indicating that a permanent resident is a person who ...

Paragraph (c) is engaged in or instigating subversion, by force of any government.

On 7 November 1995, the Honourable Mr. Justice MacKay ruled that a specific portion of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* — “a member of an organization likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada” — was unconstitutional since it violated section 2(d) of the *Charter of Rights and Freedoms* in a manner not demonstrably justified in a free and democratic society.

It was Justice MacKay’s further opinion that the conclusions reached by the Review Committee in its report of 3 August 1993 were valid, with the exception of the part concerning the individual being a person described in that section of the *Immigration Act* he had ruled unconstitutional. The Court left to the discretion of the Committee whether Mr. Courtois, the member (and at the time of the ruling, the Committee’s Chair) who had conducted the initial investigation and issued the August 1993 report, would complete the review process, or whether another Committee member would be designated. This latter issue was subsequently rendered moot by the death of Mr. Courtois.

While both parties in the case expressed their preference to rely on the testimony and evidence given in the earlier SIRC procedure, the Committee Member assigned to take up the investigation invited them to present additional evidence through witnesses, if they so wished. Following a complete examination of all documentary evidence and transcripts elicited during the previous investigation, the Member heading the investigation issued instructions to both parties with a view to obtaining *viva voce* evidence on the terrorist organization with which the individual was alleged to have had a relationship, and the precise nature of that relationship, including the possible transfer of funds, assistance in recruitment, facilitation of travel, and participation in a particular terrorist incident overseas.

The parties to the case presented witnesses of their choice to address those points.

Committee Findings

The Committee’s investigation was limited to the sections in the *Immigration Act* referred to in the Ministerial report,³⁹ notwithstanding the subsequent changes to the legislation. In addition, Counsel for the complainant also raised the constitutional applicability and validity of certain sections of the *Immigration Act*.

After carefully considering all of the documentary evidence and the testimony given before the Committee, we concluded that the individual in question was in fact a person described in paragraphs 19(1)(e) and 19(1)(g) and that a certificate should be issued in accordance with subsection 40(1) of the *Immigration Act*.

With respect to the constitutional issues raised by the complainant, after carefully reviewing the composition of SIRC and its functions, the Committee concluded that SIRC was not a court of competent jurisdiction within the meaning of section 24 of the *Charter of Rights and Freedoms* and thus did not have authority to rule in the area.

Referral from the Canadian Human Rights Commission

An individual worked for a company that had a contract with a government department. At the start of the person's employment, the individual was issued an "escort pass" which allowed access to restricted areas of an airport only in the company of someone who held a "restricted area" pass. In the process of obtaining the "Airport Restricted Access and Accreditation Program" clearance, the individual was interviewed by CSIS officials. Ultimately, the individual received a letter stating that the requested clearance for the full "restricted area" pass was denied. No explanation was provided to the individual.

The individual, believing that the denial had been based on the ground of religion and thus contrary to the *Canadian Human Rights Act*, lodged a complaint with the Canadian Human Rights Commission. When the Commission received a written notice from the Minister of the Crown that the complaint related to the security of Canada, the Commission referred the matter to us.

Committee Findings

Our investigation determined that the department concerned had consulted CSIS and the RCMP – both organizations are part of the Airport Restricted Area Access and Accreditation Program. Following its interview, CSIS made a recommendation to the government department. A Review Board had been convened within the government department to consider the application in light of the information received through the consultation process. The Board was unanimous in its decision to recommend the denial of the clearance.

The Committee's role in this type of case is quite limited. We examined all of the files pertaining to the matter and received representations from all concerned parties. The documents we reviewed contained no evidence to substantiate the allegations of discrimination on the grounds of religion, and we concluded that the Minister of the Crown's assertion that the denial was based upon matters concerning the security of Canada was substantiated by all of the information available.

Security Screening Statistics

In fiscal year 1997-98, the Service issued 70,465 security assessments and completed 1,250 field investigations and subject interviews. In the vast majority of cases, the Service's security assessment takes the form of a simple notice to departments.

Table 1
Number of Completed Assessments Issued by Level of Clearance

Classification	*New or Upgraded Requests for Security Clearances	**Update of Security Clearances
Level I (Confidential)	576	318
Level II (Secret)	10,506	4,726
Level III (Top Secret)	2,179	4,325
Accreditation	1,241	7
Airport	26,703	174
Special events	19,534	176

* Upgrade requests are processed when the new duties or tasks of a person require that the individual have a higher level of screening than previously.

** Departments must update an individual's enhanced reliability status security clearance (Levels I and II) once every 10 years. Site access security clearances also must be updated every 10 years. A Level III security clearance must be updated every 5 years. These update terms do not preclude a department from reviewing a person's reliability status or from asking CSIS to reassess the clearance "for cause".

The Service's average response times to process security clearances for Government Security Policy (GSP) Levels I, II, III during 1997-98 were 1, 20, and 118 days respectively,

Screening Assessments for Foreign States and International Organizations

During fiscal 1997-98, the volume of requests that the Service received for screening assessment recommendations were,

Inland	28,687
United States	4,352
Overseas Posts	20,195
SLO Information Tracking	3,578 ⁴⁰
Total:	56,812

Advice to Citizenship and Immigration Canada

The number of briefs issued by CSIS to CIC is provided in Table 2:

Table 2
Number of Briefs Issued by CSIS

Type	1995-96	1996-97	1997-98
Information Briefs	47	144	94
Inadmissibility Briefs - No Threat	51	90	108
Inadmissibility Briefs - Threat	5	5	9
Total	103	239	211

CIC coordinates the review of all cases that present security concerns, and such review can involve interdepartmental consultations. However, in all instances, CIC makes the final determination.

Notes

- 1 According to a Ministerial Direction issued in November 1988, the Minister has to personally authorize all investigations carried out under paragraph 2(d) of the *Act*.
- 2 Hamas (Islamic Resistance Movement) is defined by the US Department of State as an organization that uses “both political and violent means” to achieve its goal of an Islamic Palestinian state.
- 3 In 1996-97, CSIS conducted 1,484 interviews. In 1997-98, approximately 1,380 interviews will have been completed. It should be noted that a prospective immigrant can be subject to more than one interview.
- 4 *Report of the Auditor General of Canada*, December 1997. The Auditor General noted that in most cases, Immigration officers render their decisions well before receiving the results of the RCMP checks for duplicate claims and criminal records in Canada. The CIC responded that in all cases where there is information that a claimant does not meet the eligibility criteria, the person is found ineligible, and the claim is not referred to the Immigration and Refugee Board. Once fingerprint results are received, the legislation allows the eligibility decision to be reconsidered where necessary.
- 5 The Committee is fully cognizant of the sensitivity involved in consulting with a refugee claimant’s country of origin since, by definition, a refugee is at odds with his or her country of origin.
- 6 *An Operational Audit of CSIS Activities*, SIRC Annual Report 1996-1997, Ministry of Supply and Services Canada, 1997, pp. 12-13.
- 7 *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, Chapter 27, “The Canadian Intelligence Community — Control and Accountability”, November 1996, p. 23-19.
- 8 Section 38(a)(iii) of the *CSIS Act* states that the Committee has a duty, “to review the arrangements entered into by the Service pursuant to subsection 13(2) and (3), and 17(1) and to monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements.”
- 9 A SIRC Review of CSIS’ SLO Posts (London & Paris), 12 January 1993.
- 10 *SIRC 1993-94 Annual Report*, p. 26.

- 11 A sensitive social institution can be defined as academic, political, religious, media or trade union.
- 12 CSIS 36-97, Federal Court of Canada, 3 October 1997, McGillis J.
- 13 The “resort to” clause permits the Service to use the powers granted in a warrant against a target at a place not named in the warrant, which it believes the target has resorted to or will resort. The legality of this clause has been confirmed by the Supreme Court of Canada in *Thompson et al. v. The Queen*, [1990] 2 S.C.R. 1111.
- 14 The “basket clause” permits the interception of communications of persons not named in the warrant, at places specified in the warrant. The legality of the clause was confirmed by the Supreme Court of Canada in *R v. Chesson*, [1988] 2 S.C.R. 148.
- 15 [1984] 2 S.C.R. 145.
- 16 “Conditions” are the limits that the Federal Court places on the Service’s warrant powers, such as limits on certain types of searches and interceptions, and on the retention or destruction of information.
- 17 The Committee will examine the CSIS - RCMP relationship in the transnational crime area.
- 18 In January 1998 CSIS and DND reached agreement and the transfer of the responsibility became effective in July 1998.
- 19 In fiscal 1997-98, through our immigration screening research, we conducted an in-depth review of CSIS’ role in this area. [see page 9]
- 20 CSIS investigators assume the primary responsibility for security concerns, listing the names directly with foreign countries, and the application of the security profiles.
- 21 Enforcement actions: arrest, detention, removal under the *Immigration Act*.
- 22 The Point of Entry Alert Program is also referred to as the Joint Interview Program or the Interdiction Program.

- 23 EII is one of many data banks within the Field Operational Support System (FOSS) used by Immigration officers for information, identification, and processing purposes. EII holds information on all persons who have entered any part of the Immigration stream (either for admission purposes or for removal), and identifies the types of documents issued to the applicants and any action taken by CIC.
- 24 Paragraph 103.1 (1) (b) of the *Immigration Act*.
- 25 Requests from CIC must be processed as quickly as possible, given that the subject of the detention will otherwise be released by CIC, within 48 hours in most circumstances.
- 26 Pursuant to section 40.1 of the *Immigration Act*.
- 27 Formerly known as the Citizenship Flag System. Under the old system, CSIS provided CIC with a monthly hard copy list of persons identified as permanent residents who could apply for citizenship and who were of concern. The applicants had to be screened by CIC officials against the list, and when a “hit” occurred, CSIS would be asked to provide a security assessment of the individual.
- 28 When the Service believes that it is not in a position to render a recommendation to CIC concerning a citizenship application, it must seek approval from the Solicitor General to continue investigating the case and “defer” providing the assessment.
- 29 The Communications Security Establishment is an agency of the Department of National Defence. As described by the Auditor General in his 1996 report to Parliament, *The Canadian Intelligence Community*, the CSE “analyses and reports on foreign radio, radar and other electronic emissions...and provides this foreign intelligence to Canadian Government clients.”
- 30 Supreme Court of Canada, Order rendered on 30 April 1998.
- 31 *Ernst Zündel v. The Minister of Citizenship and Immigration* (F.C.A.) (Ont.) (26417), Judgment rendered at Ottawa, Ontario, 27 November 1998.
- 32 This position was also maintained by the Federal Court in upholding exempt banks for people subject to Service investigations.
- 33 The first step of our investigation consists in asking for access to all relevant information the Service might have with respect to the subject or the subject matter. The Committee’s investigation stopped at this stage because the CSIS response was that it had no information.

- 34 Specifically, sections 8 and 41(2) of the *CSIS Act*.
- 35 When, at any stage after the filing of a complaint, and prior to the commencement of a hearing before a Human Rights Tribunal, the Commission receives written notice from a Minister of the Crown that the practice to which the complaint relates was based on considerations relating to the security of Canada, the Commission may refer the matter to the Review Committee. See section 45 (2) of the *Canadian Human Rights Act*. It should be noted that in cases such as these, the Review Committee's role is quite circumscribed, and its review must be completed within the 45-day period prescribed in the *Human Rights Act*.
- 36 CSIS provides three types of briefs to CIC:
- Inadmissible Brief - represents a threat: this brief is used when an applicant falls within one or more of the inadmissible classes in paragraphs 19 (1) (e), (f), (g) and (k) of the *Immigration Act*, and CSIS assessed the applicant as a threat to the security of Canada as defined in section 2 of the *CSIS Act*.
 - Inadmissible Brief - no threat/information: this brief is used when an applicant is deemed "inadmissible" pursuant to one or more of paragraphs 19 (1) (e), (f) (g) and (k) of the *Immigration Act* but does not, in the Service's view, pose a threat under section 2 of the *CSIS Act*.
 - Information Brief: addresses security concerns that do not meet the applicable rejection criteria as defined in section 19(1) of the *Immigration Act*, but which might assist CIC in processing an application.
- 37 This amendment broadened the category of individuals who can be denied immigrant status because of previous connections with terrorist activities.
- 38 This case was received by the Committee in 1996-97.
- 39 For example, section 19(1)(e) as it was then, section 19 (1)(g) as it was then, but with full recognition of the fact that a certain portion of that section was declared of no force and effect by Mr. Justice MacKay; and section 27(1)(c) as it was then, although it no longer exists.
- 40 Number of cases listed via the Security Liaison Officer tracking system. The number is an estimate.

- 34 Plus précisément, à l'article 8 et au paragraphe 41(2) de la *Loi sur le SCRS*.
- 35 « Si, à toute étape entre le dépôt d'une plainte et le début d'une audience à ce sujet devant un tribunal des droits de la personne, la Commission reçoit un avis écrit d'un ministre fédéral l'informant que les actes qui font l'objet de la plainte mettent en cause la sécurité du Canada, elle peut... transmettre l'affaire au comité de surveillance » [paragraphe 45(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*]. À noter qu'en pareil cas, le rôle du CSARS est assez limité et que son enquête doit être menée à terme en 45 jours, selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.
- 36 Le SCRS présente trois types de notes à CIC :
- L'avis de non-admissibilité (existence d'une menace) est envoyé si l'intéressé entre dans une ou plusieurs des catégories inadmissibles visées aux alinéas 19(1)e), f), g) et k) de la *Loi sur l'immigration* et si le SCRS estime que l'intéressé est une menace à la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.
 - L'avis de non-admissibilité (pas de menace; information) est envoyé si l'intéressé est jugé « non admissible » en vertu d'un ou plusieurs des alinéas 19(1)e), f), g) et k) de la *Loi sur l'immigration* mais ne représente pas une menace, d'après le Service, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.
 - La note d'information porte sur les questions de sécurité qui ne correspondent pas aux critères de rejet prévus au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration* mais qui peuvent faciliter à CIC le traitement d'une demande.
- 37 Cette modification a élargi la catégorie des individus qui peuvent se voir refuser le statut d'immigrant en raison de liens antérieurs avec des activités terroristes.
- 38 Le Comité a été saisi de l'affaire en 1996-1997.
- 39 Par exemple, les alinéas 19(1)e) et g), dans leur libellé d'alors, mais en tenant pleinement compte du fait que le juge MacKay avait déclaré sans effet une partie de cette dernière disposition, et l'alinéa 27(1)c), également dans son libellé d'alors, mais aujourd'hui abrogé.
- 40 Nombre d'affaires selon le système de repérage des agents de liaison-sécurité. Il s'agit d'un chiffre estimatif.

- 23 L'IRREL est l'une des nombreuses banques de données du Système de soutien aux opérations des bureaux locaux (SSOBL). Il sert d'outil d'information, d'identification et de traitement aux agents d'immigration et contient des renseignements sur toutes les personnes que touche le processus de l'immigration (si elles sont admises au pays ou en sont renvoyées) et mentionne les catégories de documents qui ont été délivrés aux demandeurs ainsi que toute mesure prise par CIC.
- 24 Alinéa 103.1(1)b) de la *Loi sur l'immigration*.
- 25 Les demandes de CIC doivent être traitées dans les meilleurs délais, sinon CIC relâche les personnes détenues, la plupart du temps dans les 48 heures.
- 26 En vertu de l'article 40.1 de la *Loi sur l'immigration*.
- 27 Autrefois appelée Système d'avertissement de la Citoyenneté. En vertu de ce système, CIC recevait chaque mois sur papier, du SCRS, la liste des résidents permanents inquiétant le Service qui pouvaient demander la citoyenneté. Les fonctionnaires de CIC devaient vérifier si les noms des auteurs de telles demandes figuraient sur la liste. Le cas échéant, le SCRS était invité à fournir une évaluation de sécurité à l'égard de ces personnes.
- 28 S'il estime ne pas être en mesure de faire de recommandation à CIC à l'égard d'une demande de citoyenneté, le Service doit demander au Solliciteur général l'autorisation de poursuivre son enquête à ce sujet et « reporter » la présentation de son évaluation.
- 29 Le Centre de la sécurité des télécommunications relève du ministère de la Défense nationale. Comme on peut le lire dans le rapport *La communauté canadienne du renseignement*, présenté en 1996 au Parlement par le vérificateur général, le CST « analyse les transmissions radio, radar et électroniques qu'il intercepte et en fait rapport... et il communique ces renseignements étrangers à ses clients au sein du gouvernement canadien ».
- 30 Cour suprême du Canada, ordonnance rendue le 30 avril 1998.
- 31 *Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c. Ernst Zündel*, [1998] 2 C.F. 233, jugement rendu à Ottawa, Ontario, le 27 novembre 1997.
- 32 La Cour fédérale a aussi soutenu cette position en maintenant les fichiers inconsultables à l'égard des personnes visées par les enquêtes du Service.
- 33 La première étape de toute enquête par le Comité consiste à demander au Service à accéder à toute information pertinente qu'il possède ou sur l'affaire.

11 Institution sociale névralgique s'entend de tout établissement d'enseignement supérieur, de tout groupement politique ou religieux ou de tout média ou syndicat.

12 SCRS 36-97, Cour fédérale du Canada, 3 octobre 1997, juge McGillis.

13 La « clause des endroits fréquents » permet au Service d'utiliser, en un endroit non mentionné dans un mandat, les pouvoirs accordés dans ce document contre une cible qui, à son avis, a fréquenté ou fréquentera cet endroit. La Cour suprême du Canada a confirmé la légalité de cette clause dans l'arrêt *R. c. Thompson*, [1990] 2 R.C.S. 1111.

14 La Cour suprême du Canada a confirmé, dans l'arrêt *R. c. Cheson*, [1988] 2 R.C.S. 148, la légalité de la « clause omnibus », qui permet d'intercepter les communications de personnes non désignées dans un mandat, en des lieux précisés dans ce document.

15 [1984] 2 R.C.S. 145.

16 Les « conditions » sont des limites touchant certaines catégories de fouilles, perquisitions et interceptions ainsi que la conservation ou la destruction d'informations que la Cour fédérale impose à l'égard des pouvoirs accordés au Service dans les mandats.

17 Le Comité se penchera sur les rapports entre le SCRS et la GRC dans le domaine de la criminalité transnationale.

18 Le SCRS et le MDN ont conclu un accord en janvier 1998 et le transfert de responsabilité est entré en vigueur en juillet 1998.

19 Notre étude effectuée au cours de l'exercice 1997-1998 sur le filtrage des demandes d'immigration nous a permis de scruter en profondeur le rôle du SCRS en ce domaine [voir la page 9].

20 Les enquêteurs du SCRS ont la responsabilité première en matière de sécurité, à savoir vérifier la liste des intéressés directement auprès des pays étrangers et appliquer les profils de sécurité.

21 Mesures d'exécution : arrestation, détention et renvoi aux termes de la *Loi sur l'immigration*.

22 Aussi appelé Programme mixte d'entrevues ou Programme d'interception.

- 1 Selon une instruction ministérielle donnée en novembre 1988, le Ministre doit autoriser personnellement toute enquête menée en vertu de l'alinéa 2(d) de la Loi.
- 2 Selon le Département d'État américain, le Hamas (Mouvement de la résistance islamique) est une organisation qui emploie « à la fois des moyens politiques et violents » pour parvenir à ses fins : établir un État palestinien islamique.
- 3 En 1996-1997, le SCRS a mené 1 484 entrevues. En 1997-1998, il en fera quelque 1 380. Il importe de noter qu'un immigrant éventuel peut subir plus d'une entrevue.
- 4 *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 1997. Le vérificateur général a noté que, dans la plupart des cas, les agents d'immigration prennent leurs décisions bien avant d'obtenir les résultats des vérifications de la GRC sur les questions de double revendication et de criminalité au Canada. La CIC a répondu que, dans tous les cas où l'on peut établir à partir des renseignements obtenus qu'un demandeur ne répond pas aux critères de recevabilité, la revendication est considérée comme non recevable et n'est pas soumise à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La loi permet de réviser au besoin la décision sur la recevabilité à la suite de l'obtention des résultats de la dactyloscopie.
- 5 Le Comité est conscient jusqu'à quel point il est délicat de consulter le pays d'origine d'un revendicateur du statut de réfugié, car, par définition, un réfugié est brouillé avec son pays d'origine.
- 6 *Examen opérationnel des activités du SCRS*, Rapport annuel du CSARS, 1996-1997, ministre des Approvisionnements et Services Canada 1997, p. 13-15.
- 7 Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, chapitre 27, *La communauté canadienne du renseignement — Le contrôle et la responsabilisation*, p. 27-21.
- 8 Le sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS* énonce l'une des fonctions du Comité : « examiner les ententes conclues par le Service en vertu des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1), et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci ».
- 9 Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres et Paris), 12 janvier 1993.
- 10 Rapport annuel de 1993-1994 du CSARS, p. 27.

Contrôles de sécurité pour le compte de pays étrangers
et d'organisations internationales

Voici l'état des contrôles de sécurité qui ont été demandés au Service au cours de l'exercice 1997-1998 :

Bureaux au Canada	28 687
Etats-Unis	4 352
Bureaux à l'étranger	20 195
Système de repérage des ALS	3 578 ⁴⁰
Total	56 812

Conseils à Citoyenneté et Immigration Canada

Le tableau 2 présente le nombre de notes remises à CIC par le SCRS.

Tableau 2 Nombre de notes remises par le SCRS				
Catégorie	Notes d'information	Notes de non-admissibilité (pas de menace)	Notes de non-admissibilité (menace)	Total
1995-96	47	51	5	103
1996-97	144	90	5	239
1997-98	94	108	9	211

Pour tous les dossiers comportant une menace à la sécurité, CIC coordonne un examen qui peut nécessiter des consultations interministérielles. Dans tous les cas, cependant, c'est CIC qui prend la décision finale.

Statistiques sur le filtrage de sécurité

Au cours de l'exercice 1997-1998, le Service a fait 70 465 évaluations de sécurité et mené 1 250 enquêtes et entrevues locales. Ces évaluations prennent en grande majorité la forme de simples avis aux ministères.

Tableau 1
Nombre d'évaluations terminées, par niveau d'habilitation

Classification	Demandes de renouvellement ou de rehaussement d'habilitations de sécurité	**Mises à jour d'habilitations de sécurité
Niveau I (Confidentiel)	576	318
Niveau II (Secret)	10 506	4 726
Niveau III (Très secret)	2 179	4 325
Accréditation	1 241	7
Aéroports	26 703	174
Événements spéciaux	19 534	176

* Un rehaussement est demandé si les nouvelles fonctions ou tâches du titulaire d'une habilitation de sécurité requièrent que le niveau de celle-ci soit relevé.

** Les ministères doivent mettre à jour tous les dix ans les cotes de fiabilité approfondie (niveaux I et II). Les cotes de sécurité donnant accès aux sites doivent également être mises à jour aux dix ans. Quant aux habilitations de sécurité de niveau III, elles doivent être mises à jour tous les cinq ans. Ces périodes de mise à jour n'empêchent pas les ministères de revoir la cote de fiabilité d'un employé ou de demander au SCRS de revoir son habilitation « pour un motif valable ».

En 1997-1998, le Service a mis en moyenne 1, 20 et 118 jours pour traiter les demandes d'habilitation de niveaux I, II et III, respectivement, selon la Politique fédérale sur la sécurité.

Après avoir examiné avec soin toute la preuve documentaire et les témoignages recueillis par le Comité, nous avons conclu que l'individu en cause était, en réalité, une personne visée aux alinéas 19(1)e) et g) et qu'une attestation devait être délivrée conformément au paragraphe 40(1) de la Loi sur l'immigration.

En ce qui a trait aux questions constitutionnelles soulevées par le plaignant, le Comité a revu avec soin sa composition et ses fonctions. Il a conclu qu'il n'était pas un tribunal compétent au sens de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'il n'était donc pas habilité à statuer en cette matière.

Renvoi de la Commission canadienne des droits de la personne

Au moment d'être embauché, un individu travaillant pour une entreprise liée par un contrat à un ministère s'était vu délivrer un laissez-passer dit « avec accompagnateur » qui ne lui permettait de circuler dans les « zones réglementées d'aéroports » qu'en compagnie d'un titulaire de laissez-passer prévu pour ces zones. Au cours des démarches de l'habilitation de sécurité du « Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports », des agents du SCRS ont interviewé l'intéressé qui a finalement reçu une lettre lui annonçant que l'habilitation demandée en vue d'obtenir le laissez-passer pour les « zones réglementées d'aéroports » lui était refusée, sans plus d'explication.

Croyant que le refus se fondait sur un motif lié à la religion et, de ce fait, allait à l'encontre de la Loi canadienne sur les droits de la personne, l'intéressé a porté plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. Ayant reçu d'un ministre un avis écrit l'informant que la plainte était liée à la sécurité du Canada, la Commission nous a renvoyé l'affaire.

Constatations du Comité

Notre enquête a permis de déterminer que le ministère compétent avait consulté le SCRS et la GRC – organismes qui participent tous deux au Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports. Après avoir mené l'entrevue, le SCRS a fait sa recommandation au ministre. Celui-ci avait constitué et chargé un comité interne d'étudier la demande à la lumière de l'information recueillie au cours des consultations. Il a recommandé à l'unanimité le refus de l'habilitation.

Dans les cas semblables, le Comité a un rôle assez limité. Il a examiné les divers dossiers ayant trait au cas qui nous occupe et entendu les observations de toutes les parties. Les documents que nous avons scrutés ne contenaient aucun élément de nature à corroborer les allégations de discrimination fondée sur la religion, et nous avons conclu que tous les renseignements dont nous disposions concordaient avec l'affirmation du ministre, à savoir que l'habilitation avait été refusée pour des questions liées à la sécurité du Canada.

Voici le passage pertinent du paragraphe 27(1) où sont énumérés les motifs de renvoi de résidents permanents :

L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit faire part au sous-ministre, dans un rapport écrit et circonstancié, de renseignements concernant un résident permanent et indiquant que celui-ci (...) c) travaille ou incite au renversement d'un gouvernement par la force.

Le 7 novembre 1995, le juge MacKay a déclaré inconstitutionnelle une partie de l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration* — « qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes » [des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada] — puisque cette partie allait à l'encontre de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* d'une façon dont la justification ne pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le juge MacKay s'est aussi dit d'avis que les conclusions formulées par le Comité de surveillance dans son rapport du 3 août 1993 étaient valables, sauf le passage concernant l'intérêt et le disant visé par la partie déclarée inconstitutionnelle, dans la *Loi sur l'immigration*. La Cour a laissé au Comité le soin de décider si l'examen serait poursuivi par M. Courtois, membre (et, à l'époque de la décision, président) du CSARS, qui avait mené l'enquête initiale et présenté le rapport du mois d'août, ou s'il fallait lui substituer un autre membre. Le décès de M. Courtois a obligé à opter pour la seconde solution.

Alors que les deux parties avaient exprimé leur préférence pour les témoignages et éléments de preuve recueillis au premier examen par le CSARS, le membre chargé par ce dernier de la suite de l'enquête les a invitées à présenter de nouveaux éléments de preuve par l'entremise de témoins, si elles le souhaitaient. Après un examen exhaustif de toute la preuve documentaire et des transcriptions de l'enquête précédente, ce membre a donné des directives aux parties afin d'obtenir des témoignages de vive voix sur l'organisation terroriste avec laquelle l'individu était censé avoir eu des rapports, et sur la nature exacte de ces rapports, dont le transfert possible de fonds, l'aide au recrutement, la facilitation de voyages et la participation à un attentat terroriste à l'étranger.

Les parties au dossier ont présenté les témoins de leur choix afin de traiter de ces points.

Constatations du Comité

Le Comité a limité son enquête aux alinéas de la *Loi sur l'immigration* qui étaient mentionnés dans le rapport ministériel³, en dépit des modifications ultérieures à la Loi. De plus, l'avocat du plaignant a aussi contesté l'applicabilité et la validité de certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration*, sur le plan constitutionnel.

« menaces à la sécurité du Canada », au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. Dans l'exercice de cette partie de son mandat, le Service compte sur la coopération des membres du public qui peuvent être au courant de telles activités ou avoir des opinions à ce sujet.

Même si le plaignant avait fait valoir que l'information évoquée à la conférence du SCRS était du domaine public, le Comité croit que la chose n'aurait pu être confirmée sans l'entrevue menée par le Service. Il a en outre constaté que le plaignant avait été interviewé à un moment difficile et chargé d'émotion puisqu'il venait de perdre un proche parent. Il est malheureux que l'entrevue ait eu lieu à ce moment-là et que l'enquêteur du SCRS ait fait mention du parent défunt, mais il ignorait la chose.

Compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, le Comité a conclu que le Service n'avait pas agi de façon illicite ou abusive, ni sans motif légitime.

Enquête sur un rapport ministériel reçu aux termes de la Loi sur l'immigration³⁸

En vertu du paragraphe 39(2) de la *Loi sur l'immigration*, le Comité a été invité à examiner les motifs sous-tendant un rapport dans lequel le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada et le Solliciteur général demandaient l'expulsion d'un individu. Dans leur rapport, les ministres avaient conclu que l'intéressé, un résident permanent du Canada, était visé aux alinéas 19(1)e) et g) et 27(1)c) de la *Loi sur l'immigration*.

Les alinéas 19(1)e) et g) se lisent ainsi :

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible :

(...)

e)

celles qui, s'étant livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des

institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada, ne

peuvent convaincre le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable

à l'intérêt national ou celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables,

qu'elles se livreront à ces actes;

(...)

g)

celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront

des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines

au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre

de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales

d'une telle organisation.

Résumé des plaintes

Cette section décrit les plaintes dont le Comité de surveillance a été saisi pendant le dernier exercice financier et à l'égard desquelles il a pris une décision. N'y figurent pas celles qui ont fait l'objet d'un examen administratif, qui ont été envoyées au Comité par erreur ou qui n'entraient pas dans son mandat, de même que celles qui découlent de l'assistance du Service à Citoyenneté et Immigration Canada. Quant aux plaintes reçues mais non encore examinées, ou à l'égard desquelles les enquêtes ne sont pas terminées, il en sera fait rapport ultérieurement.

Plainte concernant des activités du SCRS

Un individu a adressé au Directeur du SCRS une plainte écrite dans laquelle il a exprimé son ressentiment à l'égard des « questions » que lui avait posées un enquêteur du Service et de l'« interrogatoire » qu'il lui avait fait subir. Il s'y est dit « dégoûté que quelqu'un du SCRS ait interrogé un Canadien innocent et honnête au sujet d'une question qui est connue du public depuis une éternité ». Il s'est interrogé sur les fonds que le gouvernement fédéral avait affectés au SCRS et il a déclaré qu'à son avis le Service n'avait pas suffisamment fouillé la question avant de l'interviewer.

Dans sa réponse au plaignant, le Directeur du Service a dit que la demande faite par le personnel du SCRS en vue d'interviewer le plaignant le satisfaisait et que les procédures suivies par l'intervieweur respectaient la politique du SCRS. Il a ajouté que cette demande décollait d'une remarque que le plaignant avait faite à un employé du Service à une conférence du SCRS. Le Directeur a expliqué que, cette remarque ayant amené l'employé à penser que le plaignant détenait des informations revêtant un intérêt opérationnel possible pour le SCRS, le but de l'entrevue était d'éclaircir ce point.

Constatations du Comité

L'examen de l'affaire a permis au Comité de constater qu'à une conférence à laquelle assistaient des cadres supérieurs du SCRS, une personne avait fait une remarque dont la nature demeurerait mystérieuse mais qui pouvait intéresser le Service sur le plan opérationnel. Le personnel du SCRS a demandé la coopération de l'intéressé afin de clarifier ses propos et d'évaluer la pertinence de ceux-ci pour les opérations du Service.

Le Comité est convaincu que le Service avait les pouvoirs requis pour demander l'entrevue. De plus, il a conclu qu'en invitant l'intéressé à coopérer afin de déterminer s'il détenait des informations revêtant un intérêt opérationnel possible pour le SCRS, ce dernier exerçait ses pouvoirs de façon raisonnable. Le Service est en effet tenu de faire rapport au gouvernement sur les activités dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elles peuvent constituer des

Le Comité recommande que tout paiement d'importance à une source, dérogeant aux procédures administratives établies, soit dorénavant autorisé par l'administration centrale du Service.

En janvier 1996, la haute direction du Service a donné des directives sur la manière de traiter avec les sources dont les efforts déployés pour le SCRS peuvent entrer en conflit avec leurs responsabilités d'employés. L'examen du Comité a cependant montré que ces directives n'avaient été incorporées à aucune ligne directrice officielle du Service.

Le Comité recommande que le Service incorpore les directives de la haute direction, visées ci-dessus, à la politique opérationnelle de gestion des sources humaines.

Collecte de renseignements étrangers

Le Comité scrute d'office les demandes de renseignements du SCRS au Centre de la sécurité des télécommunications pour en vérifier la légitimité et la conformité aux lois et politiques existantes. Cette année, le CSARS a relevé une demande que le SCRS avait faite verbalement, de sorte qu'aucun document n'a pu être examiné.

Le Comité recommande que soit pleinement documentée toute demande de données signalétiques du Service au Centre de la sécurité des télécommunications.

Enquêtes sur les plaintes relatives au filtrage de sécurité

Depuis la mise en oeuvre du Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, en 1987, plus de 140 000 personnes ont dû obtenir une habilitation de sécurité propre aux aéroports et 31 personnes se la sont vu refuser. Aucune n'a pu faire réviser son dossier par le Comité. Ce dernier se préoccupe depuis 1987 du problème de l'inégalité d'accès aux recours et estime que la situation ne peut plus durer. Il croit savoir que le ministre des Transports a fait des démarches à ce sujet auprès du Solliciteur général en 1996. Il espère qu'il sera donné suite à ce dossier de façon à éliminer cette inégalité manifeste.

En conséquence, nous recommandons que le Service élabore une politique portant sur les demandes aux organismes d'autres pays afin qu'ils enquêtent sur des personnes domiciliées au Canada voyageant à l'étranger.

Le Comité a relevé le cas d'une entente avec un organisme étranger qui avait été remise en vigueur après être demeurée inappliquée pendant dix ans ou plus. Durant cette période, le climat politique du pays concerné avait toutefois beaucoup changé. Des consultations officielles avaient eu lieu sur place, mais aucune procédure officielle ne permettait de revoir les nouvelles circonstances.

Dans les cas d'ententes conclues avec des organismes étrangers mais inappliquées pendant une période prolongée, nous recommandons que les politiques du Service soient modifiées de manière à assurer la révision des conditions de ces ententes avant leur remise en vigueur.

De plus,

nous recommandons que le Service réexamine systématiquement toutes ses ententes avec des organismes étrangers lorsqu'il aura reçu la nouvelle instruction du Ministre.

Une affaire revêtant un intérêt historique

À l'égard de cette affaire, le Comité a conclu que, vu la nature de ses rapports avec un certain service de renseignement étranger, le SCRS aurait dû obtenir par écrit l'autorisation expresse du Solliciteur général, ce qu'il n'a pas fait.

En conséquence, nous recommandons avec insistance que, dans tous les cas où le Service demande et obtient l'autorisation du Ministre, un document officiel en fasse état.

Examen d'opérations délicates dans une région du Canada

Dans les affaires examinées, le Comité n'a relevé aucune information qu'il n'était pas justifié de recueillir et qui mettait en cause des institutions névralgiques. Toutes les opérations avaient été autorisées comme il se devait par la haute direction.

Un cas inhabituel concerne des sommes qui avaient été versées à une source, pour des motifs humanitaires, d'une manière qui n'était pas strictement conforme aux politiques existantes du Service.

Liste des recommandations

Rôle du SCRS dans le filtrage des demandes d'immigration

Même si le Comité connaît les avantages que procure la participation aux entrevues d'immigration des agents du Service chargés d'enquêtes en vertu de l'article 12 dans les bureaux régionaux du SCRS, leur participation accroît le risque que ces entrevues servent aux fins des enquêtes, plutôt qu'à celles auxquelles elles sont destinées : fournir aux immigrants éventuels l'occasion d'expliquer tout renseignement défavorable sur leur situation relative à la sécurité. Le Comité tient à souligner que le Service est tenu de maintenir un juste équilibre entre la nécessité de fournir des conseils complets et pertinents, d'une part, et les droits des personnes interviewées, d'autre part.

De l'avis du CSARS, les *Lignes directrices des procédures en matière de filtrage des demandes de citoyenneté et d'immigration* laissent à désirer à bien des égards. Elles devraient, croyons-nous, interdire clairement d'utiliser les entrevues d'immigrants pour le recrutement ou à d'autres fins étrangères à leur objet même.

Le Comité estime que la responsabilité du SCRS visant à renforcer la capacité de CIC à dépisier les immigrants éventuels soupçonnés de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité devrait être consacrée dans une politique.

Le Service a pour rôle de prévenir CIC si un individu donné, qui veut entrer au Canada, représente une menace à la sécurité nationale.

Nous recommandons qu'à l'avenir tout avis donné à CIC soit consigné dans un document contenant les détails propres à la personne interviewée.

Le Comité est d'avis que CIC doit en savoir le plus possible sur les réfugiés éventuels quant à la gravité de la menace qu'ils représentent pour la sécurité nationale. Il estime que le SCRS devrait jouer un rôle élargi dans l'assistance prêté à CIC en ce qui touche les questions relatives aux réfugiés et que ce rôle devrait être défini avec soin et transparence.

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Les politiques actuelles régissant les rapports du SCRS avec les organismes étrangers passent sous silence certains types de demandes. Par exemple, le Service peut demander aux services de renseignement étrangers de surveiller les personnes domiciliées au Canada qui sont de passage dans leur pays.

87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict*, (TRÈS SECRET) (CT 96-01)
89. *Vérification régionale*, (TRÈS SECRET) (CE 96-01)
90. *La gestion des sources humaines*, (TRÈS SECRET) (CE 96-03)
91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II*, (TRÈS SECRET) (CI 96-02)
93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-1997*, (TRÈS SECRET) (CI 96-04)
94. *Urban Political Violence*, (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. *Conflit étranger*, (SECRET) (CSARS 1997-03)
97. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Enquêtes menées au Canada (3)*, (TRÈS SECRET) (CSARS 1998-03)
101. *Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada – Partie I*, (TRÈS SECRET) (CSARS 1998-04)
102. *Source Review*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *CSIS' Role in Immigration Security Screening*, (SECRET) (CT 95-06)

68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94), (SECRET) (CT 93-09)*
69. *Echanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1993-1994), (SECRET) (CE 93-08)*
70. *The Proliferation Threat - Case Examination, (SECRET) (CT 94-04)*
71. *Community Interviews, (SECRET) (CT 93-11)*
72. *Une enquête suivie en matière de contre-espionnage, (TRÈS SECRET) (CE 93-07)**
73. *Potential for Political Violence in a Region, (SECRET) (CT 93-10)*
74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95), (SECRET) (CT 95-01)*
75. *Regional Audit, (TRÈS SECRET) (CI 93-10)*
76. *Terrorism and a Foreign Government, (TRÈS SECRET) (CT 94-03)*
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada, (SECRET) (CI 94-04)*
78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services, (TRÈS SECRET) (CI 94-02)*
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports, (TRÈS SECRET) (CI 94-01)*
80. *Echanges d'information avec des organismes canadiens (enquête du CSARS 1994-1995), (SECRET) (CE 94-03)*
81. *Alleged Interference in a Trial, (SECRET) (CT 95-04)*
82. *CSIS and a "Walk-In", (TRÈS SECRET) (CI 95-04)*
83. *A Review of a CSIS Investigation relating to a Foreign State, (TRÈS SECRET) (CI 95-02)*
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports, (TRÈS SECRET) (CI 95-05)*
85. *Vérification régionale, (TRÈS SECRET) (AT 95-02)*
86. *A Review of Investigations of Emerging Threats, (TRÈS SECRET) (CI 95-03)*

48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review — 1991/92)*, (SECRET) (91/92-16)
49. *Vérification de la région des Prairies*, (TRÈS SECRET) (90/91-11)
50. *La présumée venue du sheikh Rahman à Ottawa*, (SECRET) (AT 93-06)
51. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET)
52. *Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres et Paris)*, (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence - Source Confidentiality*, (TRÈS SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET) (CT 93-02)
56. *Enquêtes menées au Canada (2)*, (TRÈS SECRET) (AT 93-04)
57. *Middle East Movements*, (SECRET) (CT 93-01)
58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)
59. *Review of Traditional CI Threats*, (TRÈS SECRET) (CI 93-01)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET) (CI 93-04)
61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 93-11)
64. *Sources in Government*, (TRÈS SECRET) (CI 93-09)
65. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (CI 93-02)
66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)
67. *L'Affaire du Héritage Front*, Rapport présenté au Solliciteur général du Canada, (SECRET) (AT 94-02)*

30. Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada, (SECRET)* (91/92-02)
31. East Bloc Investigations, (TRÈS SECRET) (91/92-08)
32. Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions, (TRÈS SECRET) (91/92-10)
33. CSIS and the Association for New Canadians, (SECRET) (91/92-03)
34. Echange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications, (TRÈS SECRET)* (91/92-04)
35. Victor Ostrovsky, (TRÈS SECRET) (91/92-05)
36. Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case, (SECRET) (91/92-06)
37. Evaluations de la menace, Etude en vertu de l'article 40, (SECRET)* (91/92-07)
38. L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa, (TRÈS SECRET)* (92/93-01)
39. "STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case, (TRÈS SECRET) (91/92-15)
40. Les cibles du terrorisme national — Un examen du CSARS, (TRÈS SECRET)* (90/91-13)
41. CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening, (SECRET) (91/92-12)
42. The Audit of Section 16 Investigations, (TRÈS SECRET) (91/92-18)
43. Activités du SCRS pendant la Guerre du Golfe : Entrevues dans la communauté, (SECRET) (90/91-12)
44. Examen de l'enquête menée par le SCRS sur un agent clandestin latino-américain — Un examen du CSARS, (TRÈS SECRET)* (90/91-10)
45. Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 — Un examen du CSARS, (TRÈS SECRET)* (91/92-14)
46. Région des Prairies — Rapport sur les autorisations d'enquête (chapitre I), (TRÈS SECRET)* (90/91-11)
47. L'attentat contre Hassan El-Tourabi, (SECRET) (92/93-07)

14. L'Examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées, (SECRET) (89/90-04)
15. Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, (SECRET)* (89/90-05)
16. Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, (NON CLASSIFIÉ) (89/90-06)
17. Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone, (SECRET)* (89/90-07)
18. Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988, (SECRET)* (89/90-01)
19. A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, (700 pages/TRÈS SECRET)* (89/90-08)
20. Échanges de renseignements avec des organismes canadiens, (SECRET)* (90/91-03)
21. Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d) — Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion, (SECRET) (90/91-06)
22. Études régionales (six études sur une région), (TRÈS SECRET) (90/91-04)
23. Study of CSIS' Policy Branch, (CONFIDENTIEL) (90/91-09)
24. Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles en vertu de l'alinéa 2b), (TRÈS SECRET) (90/91-05)
25. Communication de renseignements aux services étrangers, (TRÈS SECRET)* (90/91-02)
26. Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones, (SECRET)* (90/91-07)
27. Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires, (TRÈS SECRET)* (90/91-01)
28. Report on Multiple Targeting, (SECRET) (90/91-08)
29. Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Iraq, (SECRET) (91/92-01)

Rapports et études du CSARS depuis 1984

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54, soit les rapports spéciaux du Comité au Ministre, sont marqués d'un astérisque.)

1. Dix-huit mois après la séparation : Une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes, (139 pages/SECRET)* (86/87-01)
2. Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale, (SECRET)* (86/87-02)
3. Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : Une description, (61 pages/SECRET)* (86/87-03)
4. Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa, (SECRET)* (86/87-05)
5. Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions, (SECRET)* (87/88-01)
6. Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS, (60 pages/NON CLASSIFIÉ)* (86/87-04)
7. Counter-Subversion: SIRC Staff Report, (350 pages/SECRET) (87/88-02)
8. Rapport du CSARS — Sélection des immigrants, (32 pages/SECRET)* (87/88-03)
9. L'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier, (18 pages/VERSION PUBLIQUE)* (87/88-04)
10. La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production, (80 pages/SECRET)* (88/89-01)
11. CSARS — Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS, (300 pages/TRÈS SECRET)* (88/89-02)
12. Rapport présenté au Solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : Le rôle du SCRS, (40 pages/SECRET)* (89/90-02)
13. SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, (540 pages/SECRET)* (89/90-03)

Sigles employés dans le rapport

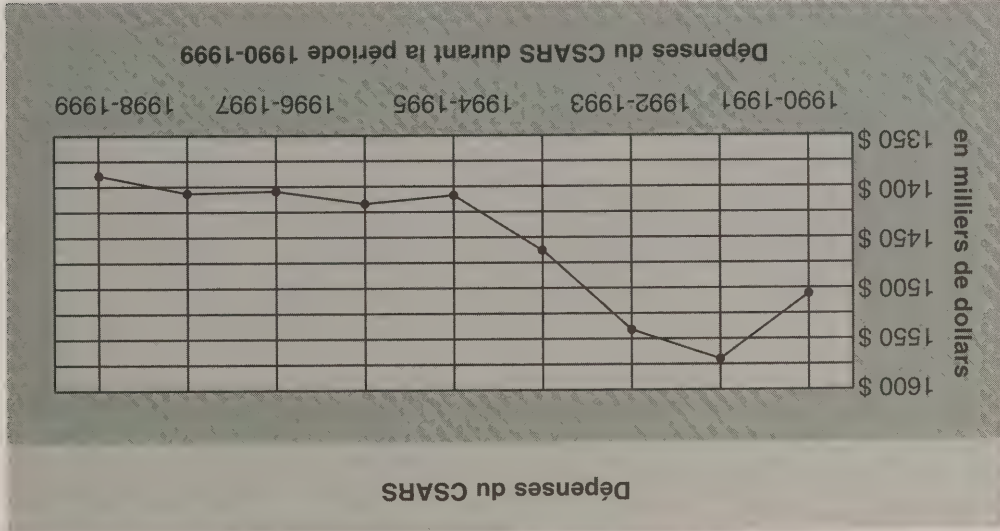
ALS	- Agent de liaison-sécurité
AT	- Antiterrorisme
CARC	- Comité d'approbation et de révision des cibles
CIC	- Citoyenneté et Immigration Canada
CE	- Contre-espionnage
CISR	- Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CSARS	- Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	- Centre de la sécurité des télécommunications
DIRECTEUR	- Le Directeur du SCRS
EAP	- Direction de l'analyse et de la production
GRC	- Gendarmerie royale du Canada
IRREL	- Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi
MAINC	- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDN	- Ministère de la Défense nationale
QSEP	- Sous-section des questions de sécurité économique et de la prolifération
SCRS	- Service canadien du renseignement de sécurité
SERVICE	- Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
SSOBL	- Système de soutien aux opérations des bureaux locaux

juridique et agent principal des plaintes, responsable des plaintes et des rapports ministériels; un sous-directeur exécutif, un directeur de la recherche, un chef de projet et cinq agents de recherche (dont un assure la liaison avec les médias); un agent administratif, qui exerce la fonction de greffier aux audiences du Comité; et trois employés de soutien. Ces trois employés sont chargés de mettre en oeuvre les mesures de sécurité spéciales qui permettent au CSARS de traiter les documents délicats assortis d'une cote de sécurité élevée.

Il y a quelque temps, l'effectif du Comité a subi d'importants changements par suite du départ de six employés de longue date qui ont pris leur retraite ou occupent d'autres postes dans la fonction publique. Nous tenons à leur exprimer notre profonde gratitude pour leur travail acharné, leur loyauté et leur dévouement envers le CSARS. Nous profitons de l'occasion pour souhaiter la bienvenue aux employés qui les ont remplacés dans le secteur de la recherche et au sein de notre service administratif.

Aux réunions mensuelles du Comité, les membres déterminent officiellement les travaux de recherche et les autres tâches que doit effectuer le personnel, et il en arrête l'ordre de priorité. La marche des activités courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert, au besoin, de la ligne de conduite à tenir auprès de la présidente, première dirigeante du CSARS.

Le Comité prévoit
cependant une
augmentation du
nombre de rapports
ministériels qu'il sera
appelé à examiner



domaine entre deux équipes, l'une chargée des opérations de contre-espionnage et l'autre, de l'élément antiterroriste des travaux du SCRS. Depuis, il les a intégrées pour accroître son efficacité dans l'examen des activités du Service.

Dans son rapport de l'an dernier, le Comité de surveillance mentionnait qu'il exécuterait une plus grande partie de son travail « à l'interne », en recourant moins à des avocats de l'extérieur et à des chercheurs contractuels. Nous sommes satisfaits de ce réaménagement de l'effectif et, en ce qui touche les plaintes, nous estimons que la conseillère juridique membre de notre personnel a acquis, dans la plupart des domaines qui nous intéressent, une compétence supérieure à celle qui pourrait se trouver ailleurs.

Les enquêtes sur les plaintes et les rapports ministériels étant l'article de dépenses discrétionnaires le plus onéreux, une légère variation de leur nombre peut avoir de

profondes répercussions sur le budget et le fonctionnement du Comité. Elles exigent beaucoup de temps et obligent à sous-traiter les services juridiques, qui sont coûteux. De plus, en raison de la nature de ces enquêtes, il est difficile d'en prévoir le nombre et la complexité. Par suite d'une modification⁷⁷ apportée en 1993 à la *Loi sur l'immigration*, le Comité prévoit cependant une augmentation du nombre de rapports ministériels qu'il sera appelé à examiner.

En ce qui touche la technologie de l'information, le Comité a fait appel à des spécialistes de l'extérieur pour assurer la conformité de ses systèmes d'information au « modèle de l'an 2000 ». Par des mesures administratives, il se tiendra au fait des innovations en ce domaine de manière à pouvoir soutenir le rythme d'accroissement de productivité qu'il affiche depuis cinq ans.

Personnel

Le Comité compte actuellement 14 employés seulement : un directeur exécutif, un conseiller

Tableau 3
Budget du CSARS pour 1997-1998

	1997-98	1996-97
Personnel	831 000	805 000
Biens et services	575 000	598 000
Total des dépenses de fonctionnement	1 406 000	1 403 000

Source : Budget des dépenses de 1997-1998, partie III, section II.

Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r., a passé en revue les principaux plans et stratégies du CSARS pour l'année à venir et décrit les facteurs extérieurs qui influent sur ses opérations et son budget. Dans sa conclusion, elle a souligné des critiques constructives sur la manière dont le Comité de surveillance s'acquitte de ses fonctions, et des moyens d'améliorer sa prestation à cet égard.

Maintenir le contact avec les Canadiennes et les Canadiens

Colloques

Les chercheurs du CSARS ont pris part en juin 1998 à la conférence et à l'assemblée générale annuelle de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, à Ottawa.

Le CSARS sur l'Internet
Depuis que le site Web du CSARS (www.sirc-csars.gc.ca) figure sur l'Internet (octobre 1996), il a été consulté à plus de

279 000 reprises. Nous comptons l'améliorer de façon qu'il reflète mieux les travaux permanents du Comité de surveillance et qu'il devienne du même coup un instrument de recherche plus utile à nos clients.

Tous les rapports annuels du CSARS depuis celui de 1984, année de création du Comité, peuvent maintenant être consultés à ce site. La liste des études du CSARS a été mise à jour et contient désormais des liens-clés à d'autres sites Web intéressants. Le site du Comité renseigne aussi sur la procédure à suivre pour porter plainte au sujet des activités du SCRS ou du refus d'une habilitation de sécurité, en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS*.

Effets des compressions budgétaires

La fonction de recherche du Comité continue de subir les effets des compressions budgétaires dans l'ensemble de l'administration gouvernementale. Jusqu'à l'an dernier, le CSARS répartissait ses ressources en ce

fonctionnaires du bureau de l'Inspecteur général du SCRS le mois suivant.

La présidente et le directeur exécutif ont participé à une conférence des organismes du renseignement à Canberrra, Australie, en novembre 1997.

Au cours de l'exercice 1997-1998, le Comité a rencontré des chercheurs et des personnalités invitées représentant :

- la Australian Security Intelligence Organization (directeur général et deux hauts fonctionnaires - septembre 1997);
- le Comité du renseignement et de la sécurité du Royaume-Uni (mars 1998);
- la British Columbia Civil Liberties Association, à Vancouver (avril 1998);
- le Bundestag allemand (dont cinq membres ont rencontré le directeur de la recherche du Comité en mai 1997);
- l'Université de Londres (un professeur - sujet : la gestion du secteur de la sécurité et du renseignement par l'Etat - mai 1997).

Dans le cadre de l'examen entrepris par le CSARS au sujet du Programme de filtrage des demandes d'immigration du SCRS, la conseillère juridique et agente principale des plaintes auprès du Comité a assisté en janvier 1998 à des réunions à Amman, en Jordanie, et à Damas, en Syrie.

Rapports spéciaux

Aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité peut présenter au Solliciteur général un rapport spécial sur toute question entourant l'exercice des fonctions du Service. En 1997-1998,

B. Au CSARS

Il ne lui en a présentée aucun (la liste des études du CSARS figure à l'annexe B du présent rapport).

Le 30 avril 1998, le Premier ministre du Canada a annoncé la nomination de l'honorable Bob Rae, C.P., c.r., au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

L'honorable Edwin Goodman, C.P., O.C., c.r., l'honorable Georges Vari, C.P., O.C., C.L.H., et l'honorable Rosemary Brown, C.P., O.C., ont franchi le cap des cinq années de leur mandat à titre de membres du Comité. Nous leur sommes reconnaissants du dévouement dont ils ont fait preuve et du temps qu'ils ont consacré pendant cette période aux affaires du CSARS.

Reddition de compte au Parlement

Au cours de l'exercice 1997-1998, la présidente du Comité de surveillance a rencontré plusieurs députés pour échanger des idées sur la manière dont le CSARS pourrait aider les membres du Comité permanent de la justice et des droits de la personne à s'acquitter de leurs responsabilités. Le Comité de surveillance a comparu devant le Sous-comité de la sécurité nationale le 15 avril 1997 et, le 14 mai 1998, ses membres se sont présentés devant le Comité permanent, en réunion plénière, pour répondre à des questions sur le *Budget des dépenses principal*. Dans ses propos d'ouverture, la présidente, l'honorable

Nous avons resserré le système de suivi des questions que nous posons au SCRS et du temps que celui-ci met à y répondre

Outre ces questions officielles, le Comité peut aussi demander officiellement des renseignements au SCRS. Au cours de l'exercice considéré, le Service a toujours donné suite avec diligence à ces demandes, parfois urgentes.

Séances d'information
Dans l'exercice de leurs fonctions normales de vérification, les chercheurs du Comité de surveillance ont des rapports quotidiens avec le personnel du SCRS. De plus, à notre demande ou si le Service le recommande, celui-ci tient à l'intention des membres ou des employés du Comité des séances d'information spéciales sur divers sujets, dont les progrès de la technologie et les enquêtes présentant un intérêt particulier.

Aux réunions mensuelles du Comité, la présidente et les membres rencontrent les représentants d'autres gouvernements afin de maintenir les ponts et de se tenir au courant des faits nouveaux. Le CSARS a rencontré le Directeur du SCRS en août 1997 et en mars 1998. Lorsqu'ils se réunissent à l'extérieur d'Ottawa, les membres du Comité de surveillance vont dans les bureaux régionaux du SCRS. C'est ainsi qu'ils ont rencontré les gestionnaires supérieurs du Service à Québec en mai 1997, à Vancouver en avril 1998 et à Toronto en juin 1998. Les autres réunions mensuelles ont eu lieu à Ottawa.

Activités du CSARS autres que la surveillance du SCRS
Les membres du Comité ont rencontré le Solliciteur général et le Sous-solliciteur général en septembre 1997, et deux hauts

d'une enquête au criminel et qu'aucune mesure définitive n'a été prise, nous ne pouvons rien ajouter à ce sujet.

À ce jour, le Service a présenté au Ministre 14 rapports concernant des actes illicites, aux termes du paragraphe 20(2) de la Loi. Outre le nouveau cas mentionné ci-dessus, deux autres remontant à 1989-1990 ne sont pas encore réglés. Le Comité lui ayant demandé où en étaient ces deux dossiers, le SCRS lui a assuré que les mesures nécessaires avaient été prises, de concert avec les organismes gouvernementaux compétents, pour en assurer le règlement final.

Consultations et demandes de renseignements du CSARS

Comme il est mentionné plus haut, le Comité est un élément clé du mécanisme de responsabilisation du SCRS. En 1997-1998, il a entrepris en ce sens des activités dans les domaines qui suivent.

Suivi des questions officielles
En 1997, nous avons resserré le système de suivi des questions que nous posons au SCRS et du temps que celui-ci met à y répondre. Pour ces questions, qui sont présentées par écrit, la date limite de réponse est précisée et un délai raisonnable est imparti. Aux fins du suivi, le « temps » commence à courir une fois ce délai expiré et les calculs de fin d'exercice s'expriment en nombre moyen de jours dépassant le temps de réponse. Au cours de l'exercice 1997-1998, nous avons adressé au Service 142 questions officielles auxquelles il a répondu en 39 jours, en moyenne.

L'inspecteur général s'est dit inquiet de la base factuelle qui fonde certaines affirmations contenues dans le document

indiquant « dans quelle mesure [le rapport annuel au Ministre] lui paraît acceptable » quant aux activités opérationnelles du Service, et l'informant de toute dérogation de ce dernier à la Loi ou aux instructions ministérielles et de tout cas où le SCRS aurait exercé ses pouvoirs de façon abusive ou inutile. Le Ministre transmet copie du certificat au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.

Le Comité a reçu le certificat de l'Inspecteur général pour l'exercice 1995-1996 en décembre 1997 et, celui pour 1996-1997, en juillet 1998. Pendant cette période, l'Inspecteur général lui a aussi fait tenir copie de trois rapports spéciaux au Ministre.

Certificat pour 1995-1996

L'Inspecteur général s'est dit convaincu que, dans l'ensemble, le rapport annuel du Directeur pour 1995-1996 reflétait de façon raisonnablement fidèle la nature et l'ampleur des activités opérationnelles du SCRS pour cet exercice. Même s'il a qualifié un certain nombre d'énoncés d'exagérations qui ne semblaient pas concorder en tous points aux dossiers examinés, les divergences n'étaient pas graves au point que le Solliciteur général ne puisse bien comprendre les questions traitées. Comme il l'avait fait dans un certificat précédent, l'Inspecteur général s'est dit étonné du lacanisme des rapports annuels au sujet des activités menées en vertu des articles 16 et 17 de la Loi.

Certificat pour 1996-1997

Quant au rapport du Directeur pour 1996-1997, l'Inspecteur général s'est dit inquiet de la base factuelle qui fonde certaines affirmations contenues dans le document, mais il a noté

que le Directeur s'était efforcé de décrire plus clairement au Solliciteur général les activités du Service au cours de cet exercice. Il a réitéré ses craintes au sujet du peu d'information fournie à l'égard des activités relevant des articles 16 et 17 de la Loi sur le SCRS. À son avis, ce rapport reflète assez bien la nature et l'ampleur des activités du Service pour l'exercice.

Comme le prescrit la Loi sur le SCRS, ces deux certificats contiennent en outre un certain nombre de recommandations importantes quant au respect de cette loi et des instructions du Ministre par le Service. Ces recommandations visent des enquêtes particulières et les usages du SCRS dans les domaines suivants : ciblage, recours aux informateurs, conservation de renseignements, communication d'informations et coopération du Service avec d'autres organismes. Compte tenu de la complexité de ces questions et du fait que le Comité n'a reçu que depuis peu les certificats concernant deux années complètes, il les commentera dans son prochain rapport annuel.

Agissements illicites

Aux termes du paragraphe 20(2) de la Loi sur le SCRS, le Directeur du Service doit faire rapport au Ministre s'il estime qu'un employé a commis un acte illicite dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, le Ministre doit alors transmettre ce rapport, accompagné de ses observations, au procureur général du Canada et au Comité.

En 1997-1998, nous avons reçu un rapport exposant un acte illicite que pourrait avoir commis un employé du SCRS. Cependant, comme l'affaire fait actuellement l'objet

visé à protéger contre de telles intrusions certains locaux servant aux activités opérationnelles du SCRS.

Enquêtes dans les établissements d'enseignement postsecondaire
La modification en profondeur de la politique existante touche une catégorie particulière « d'institutions névralgiques ». Pour

conformer ses politiques opérationnelles à l'instruction ministérielle reçue au début de 1997 sur les enquêtes de sécurité dans les établissements d'enseignement postsecondaire, le Service a modifié sa politique

relative aux enquêtes sur les campus universitaires. Ces modifications touchent les opérations faisant appel à des sources humaines, le filtrage des demandes d'immigration et de citoyenneté et le filtrage de sécurité des employés de l'État.

Communication d'informations pour des raisons d'intérêt public ou national

Raisons d'intérêt public
L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* interdit au Service de communiquer des informations, sauf si des circonstances particulières l'exigent. L'une de celles-ci, mentionnée explicitement, est que le Ministre peut autoriser le SCRS à communiquer des informations « pour des raisons d'intérêt public ». Selon la Loi, le Directeur du Service est tenu de présenter au Comité un rapport sur toute communication d'informations de cette catégorie. Il n'y a eu aucune communication semblable en 1997-1998.

Raisons d'intérêt national
Selon l'interprétation que le Service fait de son mandat, il peut aussi, comme mandataire

du Ministre, faire des communications spéciales « pour des raisons d'intérêt national ». En pareille circonstance, le

Solliciteur général détermine si la communication de renseignements opérationnels est effectivement dans l'intérêt national et, le cas échéant, il demande au SCRS de les transmettre à des personnes ou à des

organismes à l'extérieur de l'administration gouvernementale. Selon la politique du SCRS, le Comité doit être informé de toute communication semblable, mais il n'y en a eu aucune en 1997-1998.

Règlements et nominations par le gouverneur en conseil

Aux termes du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant les pouvoirs du Directeur du SCRS, les nominations et d'autres questions relatives au personnel. Il n'y a eu aucun règlement semblable en 1997-1998.

Rapport annuel du directeur du SCRS
Le rapport annuel que le Directeur du SCRS présente au Solliciteur général traite des activités opérationnelles du Service au cours de l'exercice précédent. Comme nous n'avons pas encore reçu celui de 1997-1998 à la fin d'août 1998, nous n'avons pu le commenter dans le présent rapport.

Certificats de l'inspecteur général

L'Inspecteur général du SCRS relève du Solliciteur général et joue effectivement pour lui le rôle de vérificateur interne du Service dont il scrute les activités opérationnelles, vérifiant si elles sont conformes aux politiques établies. Chaque année, il doit remettre au Ministre un *certificat*

Le Ministre peut autoriser le SCRS à communiquer des informations « pour des raisons d'intérêt public »

comme un guide général, mais que c'est au Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) qu'il appartient d'examiner et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquête [insérer l'encadré de la page 41 sur le rôle du CARC]. Le CSARS continuera de scruter les décisions du Service en matière de ciblage en tenant compte de la nouvelle instruction.

Changements aux politiques opérationnelles du service et aux directives données à ses agents

Le Manuel des politiques sur les opérations du SCRS, qui s'inspire en partie de la manière dont celui-ci interprète les instructions du Ministre, vise à guider et à encadrer les agents et les employés du Service dans leur travail. Le Comité examine les changements que subit le Manuel, au même titre que ceux apportés aux instructions ministérielles, et cet ouvrage est pour lui un outil précieux dans l'examen des enquêtes du SCRS. Les politiques opérationnelles, dont certaines ont un caractère délicat et parfois intrusif, doivent être conformes aux instructions du Ministre, à la *Loi sur le SCRS*, à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et aux autres lois pertinentes.

Au cours de l'exercice 1997-1998, le Service a modifié en profondeur une politique existante et il en a élaboré une nouvelle. Lutte contre les intrusions techniques dans les opérations du SCRS Cette nouvelle politique énonce les responsabilités et mécanismes qui ont trait aux « inspections de protection contre les intrusions techniques » destinées à appuyer les activités opérationnelles du Service. Elle

En ce qui a trait à la lutte au terrorisme, le Ministre a ajouté, à la liste des menaces susceptibles de devoir être écartées, la violence politique découlant au Canada de conflits ethniques alimentés par des États étrangers. Quant aux rapports sur les activités criminelles, il a enjoint au SCRS d'ajouter certains organismes d'application de la loi, outre la GRC, à la liste des destinataires canadiens de l'information émanant des services de renseignement étrangers au sujet des activités criminelles transnationales. Cette nouvelle directive ministérielle, qui aura une incidence sur l'ensemble des activités du Service, englobe aussi certains types d'enquêtes intérieures, lesquelles ne requerront plus l'approbation ministérielle, tout en renforçant l'obligation faite au Service de présenter au Ministre un rapport dans tous les cas où il y a risque sérieux de violence grave.

Les toutes dernières exigences nationales contiennent deux éléments inédits. On y trouve en effet le terme « intérêts canadiens », outre l'expression usuelle de « menaces contre la sécurité du Canada ». Nous avons demandé au Service si, à son avis, ce nouveau terme élargissait son mandat et la portée de ses enquêtes. Il a répondu que ces expressions sont synonymes et que, de toute manière, ses activités sont assujetties à la *Loi sur le SCRS* et à ses politiques. Le Comité se propose de surveiller les activités du Service relativement à ce terme nouveau.

De plus, le Comité a relevé la mention de cibles particulières. Il a cherché à savoir si cette instruction influencerait sur les décisions de ciblage du Service. À ce sujet, le SCRS dit qu'il considère les exigences nationales

La modification en profondeur de la politique existante touche une catégorie particulière « d'institutions névralgiques »

Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS

À titre d'organisme fédéral, le Service doit rendre compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada. En raison du sérieux et du degré d'intrusion de ses activités, les mécanismes prévus par la loi pour assurer cette reddition de compte sont rigoureux et comportent bien des facettes; il existe, au sein du SCRS et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent d'en scruter les activités et de voir si elles sont conformes à son mandat.

Il est du ressort du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (l'un des éléments du régime de responsabilisation) d'évaluer le fonctionnement des rouages de la responsabilisation du SCRS à l'endroit du gouvernement et du Parlement, et de formuler des observations à cet égard.

A. Rouages de la responsabilisation du SCRS

Les instructions du Ministre

En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le Comité doit examiner les instructions données au Service par le Solliciteur général aux termes du paragraphe 6(2) de la Loi. Ces instructions régissent les enquêtes menées par le SCRS touchant des secteurs qui sont parfois délicats, telles les universités.

L'une des préoccupations centrales du CSARS est de déterminer si ces instructions répondent aux besoins ou s'il y a eu dérogation donnant lieu à des actes répréhensibles ou à des violations de la *Loi sur le SCRS*. L'analyse du Comité comporte trois volets précis : l'étude des directives du Service fondées sur les instructions du Ministre, l'examen de la mise en oeuvre des instructions dans des cas particuliers et l'explication de tout changement important dans le nombre d'enquêtes nécessitant l'approbation ministérielle.

Pour 1997-1998, une nouvelle instruction du Ministre a été communiquée au Comité.

Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité pour 1997-1998

Les exigences nationales énoncent les orientations générales que le SCRS reçoit du Cabinet à l'égard de ses enquêtes et les lignes de conduite qu'il doit suivre pour s'acquitter de son rôle de conseil auprès du gouvernement et de ses responsabilités en matière de collecte et d'analyse de renseignements. En ce qui a trait aux exigences nationales, le gouvernement semble revenu à un cycle annuel et avoir délaissé le plan biennal adopté en 1995. Pour 1997-1998, les exigences nationales prescrivent cinq secteurs prioritaires pour le SCRS : la lutte au terrorisme, le contre-espionnage, le filtrage de sécurité, l'assistance à la collecte de renseignements concernant les États ou les ressortissants étrangers, et les rapports sur les activités criminelles. La nouvelle instruction apporte des changements à un certain nombre de ces secteurs.

Il existe, au sein du SCRS et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent d'en scruter les activités

Le filtrage de sécurité dans l'administration fédérale

La Politique fédérale sur la sécurité prévoit deux types d'enquêtes de sécurité du personnel : une évaluation de fiabilité et une évaluation de sécurité. Ces évaluations font partie des conditions d'emploi prévues dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Cote de fiabilité de base

Chaque ministère et organisme fédéral a la responsabilité de décider quel type d'enquête de sécurité est nécessaire. Cette décision dépend de la nature délicate des renseignements et des biens auxquels l'intéressé devra avoir accès. Le niveau « minimum » d'enquête est exigé pour les personnes qui sont nommées ou affectées à un poste pour six mois ou plus dans la fonction publique, et pour celles que la fonction publique fédérale engage à contrat pour plus de six mois et qui doivent avoir accès régulièrement aux installations de l'État. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès uniquement à des renseignements de nature non délicate (c.-à-d. non classifiés ou non désignés).

Cote de fiabilité approfondie

Une cote de fiabilité approfondie est exigée quand les fonctions d'un poste de fonctionnaire fédéral ou d'un contrat nécessitent un accès fréquent aux renseignements ou biens classifiés de l'État, quelle que soit la durée de l'affectation. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès, au besoin, à des renseignements et biens désignés.

Les ministères et organismes fédéraux ont la responsabilité de déterminer quelles vérifications sont nécessaires quant aux données personnelles, aux études ou aux titres et qualités professionnels ainsi qu'aux données sur l'emploi. Ils peuvent aussi décider de faire une vérification nominale du casier judiciaire.

Lorsqu'ils font des évaluations de fiabilité, les organismes fédéraux sont tenus de porter des jugements justes et objectifs qui respectent les droits des intéressés. D'après la Politique sur la sécurité, « les personnes visées doivent avoir l'occasion d'expliquer les renseignements défavorables avant qu'une décision ne soit prise, et il faut leur donner les motifs du refus d'une cote de fiabilité, à moins que ces renseignements ne fassent l'objet d'une exception en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels ».

Les évaluations de sécurité

Au sens de la Loi sur le SCRS, l'évaluation de sécurité est un jugement porté sur la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, sur sa fiabilité. Avant de demander une évaluation de sécurité, le ministère ou organisme gouvernemental compétent doit autoriser une cote de fiabilité « de base » ou « approfondie ». Même si elle a obtenu cette cote administrativement, une personne ne peut être nommée à un poste donnant accès à des renseignements ou biens classifiés tant que la cote de sécurité ne lui a pas été attribuée.

titulaire d'une habilitation de sécurité à cette fin. Depuis la mise en oeuvre du Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, en 1987, plus de 140 000 personnes ont dû obtenir cette habilitation et 31 personnes se la sont vu refuser. Aucune n'a pu faire réviser son dossier par le Comité.

Le Comité se préoccupe depuis 1987 du problème de l'inégalité d'accès aux recours aux recours

si elle diffère de sa recommandation. Aucune décision n'ayant été communiquée au Service à cet effet, on peut en conclure que les ministères ont refusé six habilitations de sécurité. Il convient de noter qu'en l'absence de plaintes de la part des intéressés, le Comité ne peut connaître les décisions que peuvent prendre les ministères fédéraux en se fondant sur les notes du SCRS. Il constate avec intérêt qu'en dépit de la multiplication des refus d'habilitation de sécurité, le nombre de plaintes qui lui ont été adressées pour ce motif n'a pas augmenté proportionnellement.

Inégalité de traitement

quant au « droit de révision »
Comme on peut le lire dans la description des procédures de traitement des plaintes à l'égard des habilitations de sécurité, l'une des principales innovations de la *Loi sur le SCRS* a été d'obliger à informer l'intéressé en cas de refus d'une habilitation.

Pour les fonctionnaires qui se voient refuser une habilitation de sécurité, il existe un « droit de révision » par le Comité. L'article 42 limite toutefois ce droit aux personnes qui ont passé un contrat directement avec le gouvernement. Quant aux individus et fonctionnaires assujettis au *Règlement sur les mesures de sûreté aux aéroports* et à la *Loi sur l'aéronautique*, leur seul recours est le processus relativement long et coûteux d'une poursuite devant la Cour fédérale.

Le nombre de personnes qui peuvent être touchées est important. Pour obtenir un laissez-passer valable dans les zones réglementées d'aéroports, il faut être

sur le SCRS, une plainte peut être déposée auprès du CSARS par :

- tout candidat à un emploi dans la fonction publique fédérale, qui s'est vu écarté par suite du refus d'une habilitation de sécurité;
- tout fonctionnaire fédéral qui est renvoyé, rétrogradé ou muté ou qui se voit refuser une promotion ou une mutation pour la même raison;
- toute personne à qui un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement est refusé pour la même raison.

Ce rôle quasi judiciaire de tribunal chargé d'entendre les plaintes intéresse directement les personnes dont l'emploi dans la fonction

Constatations du Comité

publique fédérale se trouve compromis par le refus d'une habilitation de sécurité. Naturellement, une personne ne peut porter plainte au sujet d'un tel refus si elle n'en est pas informée. Par le passé, l'obligation de fournir cette information était souvent inexistante. La *Loi sur le SCRS* a corrigé cette situation : elle oblige en effet les administrateurs généraux ou le Ministre à en aviser les individus concernés.

Pour l'exercice considéré, le SCRS a remis aux ministères douze notes d'information et six avis de refus³⁶. Comme l'exige la Politique fédérale sur la sécurité, ses clients ne sont tenus de lui faire part de leur décision que

Décisions touchant les habilitations de sécurité – Loyauté et fiabilité

La décision des ministères fédéraux d'attribuer ou de refuser une habilitation de sécurité repose d'abord sur les recommandations du Service. Dans son rapport à l'organisme fédéral qui s'adresse à lui, le SCRS exprime son opinion sur la « loyauté » de l'intéressé envers le Canada et sur sa « fiabilité » en ce qu'elle se rapporte à la loyauté. Selon la Politique fédérale sur la sécurité, l'habilitation de sécurité est refusée aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire :

- « en ce qui concerne la loyauté, qu'elles participent ou pourraient participer à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS* » ;
- « en ce qui concerne la fiabilité, qu'en raison de croyances personnelles, de traits de caractère, de relations avec des personnes ou des groupements considérés comme une menace pour la sécurité ou qu'en raison de leurs liens familiaux ou étroits avec des personnes vivant dans des pays hostiles ou tyranniques, elles pourraient agir ou être incitées à agir de façon à constituer « une menace envers la sécurité du Canada », elles pourraient révéler ou être incitées à révéler ou faire en sorte que soient révélés sans autorisation des renseignements classifiés ».

liberts, d'une manière dont la justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Cour a renvoyé l'affaire devant le Comité pour qu'il la réexamine.

Un autre membre du CSARS a par la suite été appelé à déterminer si le sujet de la plainte, un résident permanent du Canada, était visé aux alinéas 19(1)e) et 27(1)c) de la *Loi sur l'immigration*, dans leur libellé du 29 mai 1992, et dans la partie de l'alinéa 19(1)g) de cette loi, qui est demeurée en vigueur à la suite du jugement de la Cour fédérale.

Ayant déterminé que l'individu dont il était question dans le rapport ministériel était visé aux alinéas 19(1)e) et g), le membre du Comité a conclu qu'une attestation de sécurité devait être délivrée.

Renvois de la Commission canadienne des droits de la personne

La Commission canadienne des droits de la personne a renvoyé au Comité une affaire portant sur une présomption de discrimination

en matière d'emploi, fondée sur la religion et contraire à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*³⁵.

Constatations du Comité

L'examen de tous les dossiers liés à l'affaire et l'audition des observations de toutes les parties n'ont rien révélé au Comité qui soit de nature à corroborer les allégations de discrimination. Le CSARS estime en outre valable et bien étayée l'affirmation du ministère compétent voulant que son refus d'octroyer une habilitation de sécurité reposait uniquement sur des motifs intéressant la sécurité du Canada.

B. Plaintes reçues en 1997-1998 au sujet du filtrage de sécurité

La Commission canadienne des droits de la personne a renvoyé au Comité une affaire portant sur une présomption de discrimination en matière d'emploi, fondée sur la religion

Historique du traitement des plaintes à l'égard des habilitations de sécurité

Avant la promulgation de la *Loi sur le SCRS*, non seulement beaucoup d'individus ignoraient-ils qu'une habilitation de sécurité leur avait été refusée, mais même ceux qui en étaient avisés n'étaient pas informés du motif du refus. Depuis, la loi oblige le Comité à fournir à l'auteur de toute plainte autant d'informations que le permettent les exigences de la sécurité nationale quant aux circonstances entourant le refus d'une habilitation de sécurité. Le Comité doit alors examiner tous les faits pertinents à l'affaire et se prononcer sur la validité de la décision de l'administrateur général, puis présenter ses recommandations au Ministre ou à l'administrateur général compétent.

la *Loi sur la citoyenneté*, malgré les déclarations qu'il avait faites antérieurement.

Le 30 avril 1998, la Cour suprême du Canada a rejeté la requête de M. Zündel visant à se pourvoir de cette décision. L'enquête ayant été confiée à l'origine à un membre du Comité qui est décédé depuis, il a fallu repartir à zéro. Elle en est au stade de l'audience.

Mesures d'expulsion

Le Comité n'a reçu du Ministre aucun rapport semblable en 1997-1998. Le déroulement d'une affaire mettant en cause un rapport reçu en 1996-1997 s'est toutefois poursuivi. Dans ce dossier, confié à l'origine à feu l'ex-président du CSARS, celui-ci a déterminé

que la personnalité de l'individu objet de la plainte le plaçait dans la catégorie des personnes visées à l'alinéa 19(1g) de la *Loi sur l'immigration* : « celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, ... qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre » des actes de violence qui mettraient ou risqueraient de mettre en danger la vie ou la sécurité de personnes au Canada, et qui, de ce fait, ne sont pas admissibles au pays.

Un appel de la décision du Comité ayant été interjeté auprès de la Cour fédérale du Canada, celle-ci a statué que des dispositions de l'alinéa 19(1g) étaient contraires à la liberté d'association, garantie à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et*

Changements aux procédures touchant le gouverneur en conseil

Lorsqu'il reçoit un rapport du Ministre, le Comité examine les motifs sur lesquels ce rapport est fondé, puis il remet au gouverneur en conseil un rapport complet exposant les résultats de son investigation.

Le gouverneur en conseil peut faire une déclaration interdisant l'approbation d'une demande de citoyenneté pour une période de deux ans. Dans le cas d'une demande d'immigration, il peut enjoindre au ministre de la Citoyenneté et de l'immigration du Canada de délivrer une attestation de sécurité contre une personne et de la faire expulser.

Au cours de l'exercice 1996-1997, le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration du Canada a présenté au Parlement le projet de loi C-84 modifiant les *Lois sur la citoyenneté* et sur l'immigration. Les changements apportés ont habilité le gouverneur en conseil à nommer un juge pour remplacer le Comité si celui-ci s'estime incapable de remplir son mandat. Le projet de loi comportait une disposition provisoire englobant les décisions judiciaires qui avaient été rendues avant son entrée en vigueur.

Au sujet de huit autres plaintes, l'examen préliminaire du Comité l'a amené à conclure qu'elles n'étaient pas de son ressort, selon la Loi sur le SCRS. Deux d'entre elles (qui émanaient de deux ex-employés du Service) pouvaient être réglées par une procédure de griefs.

Dans une autre plainte, un représentant des employés du SCRS demandait au Comité de « revoir » la situation du bilinguisme et des relations de travail au Service. En 1986, avec l'agrément du Directeur du SCRS, le Solliciteur général avait demandé au SCRS de scruter cette situation pour évaluer les incidences probables des programmes de langues officielles sur les opérations du Service. Dans sa réponse à cette plainte récente, le Comité s'est toutefois dit d'avis que le Commissaire aux langues officielles était mieux placé que lui pour effectuer une telle étude. Comme le Solliciteur général ne lui avait pas confié la chose de façon expresse et compte tenu des restrictions prévues dans la loi habilitante³⁴, le CSARS a conclu que l'affaire n'entrait pas dans son mandat.

Constatations au sujet des plaintes de 1997-1998 concernant les habilitations de sécurité

Nous avons reçu une plainte découlant du refus d'une habilitation de sécurité. Dans les cas semblables, il est normal d'axer notre enquête sur la décision de l'administrateur général de ne pas octroyer d'habilitation de sécurité à un fonctionnaire ou à un fournisseur de l'État. En règle générale, un fournisseur de décision se fonde principalement sur la recommandation du Service.

Au moment de mettre sous presse, le plaignant avait informé le Comité de son intention de se prévaloir de son droit de lui présenter des observations au sujet du refus de l'administrateur général de lui octroyer une habilitation de sécurité.

Constatations au sujet des rapports ministériels de 1997-1998

Refus d'attribuer la citoyenneté
Dans son rapport annuel de 1995-1996, le Comité accusait réception d'un rapport ministériel concernant la demande de citoyenneté de M. Ernst Zündel. À l'époque, la compétence du CSARS pour enquêter dans cette affaire avait été contestée avec succès devant la Cour fédérale du Canada. Celle-ci avait en effet statué qu'en raison de déclarations contenues dans le rapport du Comité intitulé *L'affaire du Heritage Front* (et relevant d'une autre partie du mandat du CSARS), il y avait des motifs raisonnables de craindre la partialité de son enquête au sujet du rapport ministériel.

Le gouvernement ayant par la suite appelé de cette décision, la Cour d'appel fédérale a décidé le 27 novembre 1997 que, « [c]ompte tenu de la dualité des fonctions du comité de surveillance, qui doit être interprétée comme permettant l'exercice de ces deux pouvoirs, et compte tenu que cette structure bi-fonctionnelle ne donne pas naissance en soi à une crainte raisonnable de partialité... », elle ne voyait pas pourquoi il serait interdit au CSARS, qui avait agi dans les limites du régime législatif auquel il était assujéti, de tenir une enquête sur M. Zündel en vertu de

Il est normal d'axer notre enquête sur la décision de l'administrateur général de ne pas octroyer d'habilitation de sécurité à un fonctionnaire ou à un fournisseur de l'État

L'assistance prêtée par le Service à l'égard du Programme d'immigration. La plupart portent sur le temps qu'il lui a fallu pour fournir des évaluations de sécurité ou des conseils au ministre de la Citoyenn  t et de l'Immigration du Canada.

Dans un dossier dont nous avions examiné la documentation, le plaignant a informé le Comité qu'il se d  sistait. Au sujet de six autres plaintes, nous avons confirmé ses auteurs que le SCRS avait terminé ses enquêtes et conseillé Citoyenn  t et Immigration Canada (CIC). Le CSARS n'y avait pas compétence sur les activités de ce ministère, son rôle s'arrête généralement là, à moins que le plaignant ne lui demande de pousser l'enquête plus loin. Dans trois autres affaires, le Comité a été invité à scruter de plus près l'attitude du SCRS aux entrevues de filtrage de sécurité et la nature des conseils du Service    CIC. N'y ayant pas encore terminé les investigations requises (qui obligent à interroger nombre de témoins), nous en exposerons les résultats dans notre prochain rapport annuel.

Plaintes adressées par erreur au CSARS ou étrangères à son mandat Au cours du dernier exercice financier, le Comité a reçu cinq plaintes que leurs auteurs avaient négligé d'adresser au Service en premier lieu. Nous avons informé chaque plaignant du fait que, selon la Loi, il devait s'adresser au Directeur du SCRS. En juillet 1998, seul l'un d'eux avait déclaré au CSARS avoir reçu du Service une réponse qui ne le satisfaisait pas. Nous avons ouvert une enquête sur l'affaire.

conviction que ce dernier avait des raisons valables d'agir, il en fait part au plaignant. Cependant, s'il a quelque doute, il communiqué les résultats de son investigation au Solliciteur général et au plaignant, conformément à la procédure énoncée dans la Loi sur le SCRS.

Le Comité a relevé cette année un cas exceptionnel où le SCRS avait dérogé à l'usage de ne pas confirmer ni infirmer si le plaignant est une cible. Répondant à une demande de renseignements, le Service a affirmé que l'int  r  s   n'y avait été l'objet d'aucune enquête en vertu de l'article 12.

Non satisfait de cette réponse, l'avocat du plaignant a demandé au Comité de pousser plus loin son investigation. Il en est ressorti que le SCRS n'y avait rien eu à voir avec les activités vis  es³³. Dans l'énoncé de ses constatations au plaignant, le CSARS a noté que, même s'il pouvait fort bien comprendre la frustration caus  e par sa réponse, son expérience l'incitait à croire que le Service n'aurait pas n   sciemment l'existence d'informations, sachant que le pouvoir d'examen du Comité et la possibilité qu'il a de scruter tous les fonds du SCRS lui auraient permis de retrouver toute information existante.

N'ayant rien trouvé d'abusif ou d'inutile au sujet des activités du SCRS relativement aux trois autres affaires, le Comité a fait part de ses constatations aux plaignants. Plaintes concernant l'assistance du SCRS    Citoyenn  t et Immigration Au cours de l'exercice 1997-1998, nous avons reçu dix plaintes relatives à

Le CSARS n'a rien trouvé d'abusif ou d'inutile au sujet des activités du SCRS relativement aux trois autres affaires

Tableau 2
Plaintes (du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998)

Plaintes	Activités du SCRS				Droits de la personne
	Nouvelles plaintes	Reportées de 1996-1997	Réglées en 1997-1998	Reportées à 1998-1999	
Habilitations de sécurité	1	0	0	1	
Immigration	0	1	1	0	
Citoyenneté	0	1	0	1	
	30	2	29	3	

SCRS en matière de filtrage de sécurité pour le compte du gouvernement du Canada.

A. Plaintes reçues en 1997-1998 au sujet des activités du SCRS

Statistiques

Au cours de l'exercice 1997-1998, le Comité a reçu 30 plaintes relevant de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* (activités) et une autre, de l'article 42 (refus d'une habilitation de sécurité). De plus, il a rendu une décision au sujet d'un rapport ministériel concernant la *Loi sur l'immigration* et poursuivi une enquête touchant un autre rapport ministériel en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*.

Le 30 avril 1998, la Cour suprême du Canada a rejeté³⁰ la requête en autorisation

de M. Ernst Zündel qui voulait se pourvoir d'une décision de la Cour d'appel fédérale. Par suite de ce rejet, la décision de la Cour d'appel vaut toujours et le CSARS est dûment autorisé à mener son enquête aux termes de la Loi sur la citoyenneté³¹.

Constatations au sujet des plaintes portées en 1997-1998 au sujet des « activités » du SCRS

Au cours de l'exercice 1997-1998, nous avons reçu quatre plaintes de personnes accusant le Service de les avoir surveillées, d'avoir commis des actes illicites ou d'avoir autrement abusé de ses pouvoirs.

En règle générale, lorsqu'il répond à une telle plainte, le Comité ne confirme ni n'infirme que l'auteur de celle-ci est une cible³². Il fait toutefois une enquête approfondie sur les affirmations du plaignant pour s'assurer que le Service n'a exercé aucun pouvoir de façon abusive. S'il a la

Section 2 : Enquêtes sur les plaintes

La deuxième fonction principale du CSARS, qui n'a rien à voir avec l'examen des activités du Service en matière de renseignement, consiste à enquêter sur les plaintes du public au sujet de toute action du SCRS. À cet égard, trois domaines distincts ressortissent au Comité :

- Le CSARS est désigné comme tribunal quasi judiciaire pour examiner toute affaire ayant trait aux habilitations de sécurité exigées par le gouvernement fédéral, y compris les plaintes à l'égard du refus d'habilitations à des fonction-

- Le Comité fait enquête sur les rapports de ministres à l'endroit de personnes relativement à des affaires de citoyenneté, d'immigration, de droits de la personne et de crime organisé.
 - Comme le prescrit la *Loi sur le SCRS*, toute personne peut porter plainte auprès du Comité de surveillance « contre des activités du Service ».
- La section A qui suit présente les résultats de l'analyse du Comité quant au nombre et aux types de plaintes reçues pendant l'exercice 1997-1998.
- La section B porte sur les plaintes que le CSARS a reçues au sujet du rôle joué par le

Rôle du CSARS quant aux plaintes sur les activités du SCRS

- Aux termes de l'article 41 de la Loi sur le SCRS, le Comité de surveillance doit enquêter sur les plaintes reçues de « toute personne... contre des activités du Service ». Cependant, il ne peut faire enquête que si deux conditions sont remplies :
- la plainte doit d'abord avoir été présentée au Directeur du SCRS sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le Comité (environ 30 jours) ou fourni de réponse qui satisfasse le plaignant;
 - la plainte ne doit pas, de l'avis du CSARS, être frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

Ces conditions n'empêchent aucunement le Comité de faire enquête et de formuler des constatations et recommandations sur les cas où les plaignants estiment n'avoir pas reçu de réponse satisfaisante du SCRS.

De plus, aux termes du paragraphe 41(2), le CSARS ne peut enquêter sur une plainte susceptible d'être réglée au moyen d'une autre procédure établie en vertu de la Loi sur le SCRS ou de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

passé. Trois membres de minorités visibles, soit un de moins que l'an dernier, travaillaient pour le SCRS.

Au cours des deux derniers exercices, le pourcentage de femmes dans la catégorie des agents de renseignement est passé de 23,7 % à 27,3 %. Pendant la même période, celui des nouvelles venues dans la catégorie des cadres supérieurs, qui était de 9,5 %, a atteint 11,5 %. Quant à la proportion des membres de minorités visibles, de 1,3 % qu'elle était elle a atteint 2,5 %.

usages du Service en matière de gestion de dossiers pour s'assurer qu'aucun renseignement superflu n'est conservé ou communiqué sans motif valable.

Au fil des recherches menées durant le dernier exercice, le Comité est tombé sur des dossiers que le SCRS avait reçus du Service de sécurité de la GRC et qui ne

semblaient pas avoir été examinés, pendant la période de conservation impartie, pour déterminer s'il fallait les éliminer ou les

envoyer aux archives. L'examen plus poussé de l'affaire a révélé qu'un dossier semblait avoir été oublié, ce qui a déclenché un

examen exhaustif des dossiers du SCRS. Par cette opération, le Service a pu en repérer une série qui avait échappé au

deuxième examen par les gestionnaires des dossiers. Il a ensuite fait le nécessaire pour les éliminer, ce dont le Comité rendra

compte dans son prochain rapport annuel.

Élimination des dossiers

Au cours de l'exercice 1997-1998, la Sous-section des exigences des Archives nationales du SCRS a examiné 13 518

dossiers qui lui avaient été signalés grâce au système courant de rappel. De ce nombre, 7 312 ont été détruits, 6 206 ont été conservés

et aucun n'a été envoyé aux Archives nationales du Canada. Cependant, 14 dossiers à valeur archivistique y seront envoyés à

l'expiration de la période de conservation. La comparaison des statistiques pour 1996-1997 et 1997-1998 a révélé une

augmentation du nombre des dossiers ouverts sur des ressortissants étrangers de passage au Canada dans un but de lutte au

de réfugié.

Le Comité se montre prudent au moment de tirer des conclusions de telles observations. En effet, une variation des chiffres bruts ne

signifie pas forcément qu'il y a eu changement dans le niveau ou la nature des menaces à la

sécurité nationale. Une hausse peut dénoter un accroissement de l'intérêt pour un secteur

donné et une baisse, un accent moindre placé par le Service sur des personnes ou des

groupes particuliers.

Recrutement

et représentativité au SCRS

Recrutement

En 1997-1998, la promotion des nouveaux agents de renseignement du SCRS comptait trente participants, répartis en deux classes,

qui ont tous satisfait aux exigences sur le bilinguisme. Aucun d'eux n'occupait un emploi d'une autre catégorie au Service :

tous venaient de l'extérieur. De plus, le SCRS a donné deux cours d'enquêteurs à l'intention de ses agents de renseignement

en 1997-1998. Dix-huit des dix-neuf personnes inscrites ont réussi.

Représentation du Service par rapport à la population canadienne

Au chapitre du recrutement, la proportion de femmes et d'hommes était, cette année, de dix-neuf contre onze, respectivement,

par rapport à dix-sept contre treize l'an

Conservation des renseignements étrangers

Le Comité a examiné les renseignements étrangers que le SCRS avait conservés et recueillis à la faveur d'activités relevant de l'article 16. À son avis, un certain nombre de ces renseignements n'entrent pas dans le mandat conféré au Service à l'article 12, par exemple, un rapport concernant une allocation publique et un autre sur des échanges personnels intimes.

Les renseignements recueillis aux termes de l'article 16 et le CST

Pour respecter l'interdiction de recueillir des renseignements sur des ressortissants ou entreprises du Canada, le principe de la « divulgation minimale » est appliqué à l'information que le Centre de la sécurité des télécommunications communique couramment au Service. À titre d'exemple, on cache l'identité d'un Canadien en employant l'expression « un homme d'affaires canadien ».

Dans des circonstances particulières, le Service peut demander au CST de lui révéler l'identité des intéressés s'il estime que cela touche l'une de ses enquêtes relevant de l'article 12 (« menaces envers la sécurité »). Quant à lui, le Comité scrute d'office ces demandes du SCRS au CST pour en vérifier la légitimité et la conformité aux lois et politiques existantes.

Cette année, le Comité a relevé des demandes qui, à son avis, avaient très peu à voir avec l'article 12, par exemple, celle touchant la participation possible d'une personne à une activité criminelle. Il en a aussi trouvé une que le SCRS avait faite verbalement, de sorte

qu'aucun document n'a pu être examiné. Le SCRS a averti le Service qu'il devait faire par écrit toutes ses demandes au CST.

Le Comité recommande que soit pleinement documentée toute demande de données signalétiques du Service au CST.

Suivi du rapport de vérification de 1995-1996

Dans son rapport annuel de 1995-1996, le SCRS a exposé un cas où il n'avait pu examiner un document du CST appuyant la décision du SCRS d'enquêter, ce dernier affirmant ne plus l'avoir en mains. À ce moment-là, il a recommandé avec insistance qu'à l'avenir le Service conserve « tout document ou télex auquel renvoie une demande d'autorisation du CARC ou un affidavit joint à une demande de mandat » afin que le Comité puisse l'examiner. Pendant l'exercice visé dans le présent rapport, le Service a donné à ses agents la directive de conserver copie de tels documents.

Gestion, conservation et élimination des dossiers

Les dossiers sont le pendant essentiel de la collecte des renseignements. Toute enquête ou cible approuvée oblige le SCRS à créer des dossiers et un système permettant de mettre l'information qu'ils contiennent à la disposition de ses agents compétents. Ce système de collecte est assorti de la restriction claire, imposée au Service dans la *Loi sur le SCRS*, qui l'oblige à recueillir l'information « dans la mesure strictement nécessaire ». Le Comité scrute constamment les politiques et

Le Comité scrute constamment les politiques et usages du Service en matière de gestion de dossiers pour s'assurer qu'aucun renseignement superflu n'est conservé

nouvelles ententes avec plusieurs autres organismes gouvernementaux étrangers. Notre dernière vérification n'a rien révélé qui tire à conséquence dans la mise en œuvre de ces nouvelles ententes. Il faudra toutefois en scruter certaines de près au moment de leur entrée en vigueur, selon ce qui en ressortira.

Collecte de renseignements étrangers

Cette année, le Comité a relevé des demandes qui, à son avis, avaient très peu à voir avec l'article 12

Le terme renseignements étrangers désigne les informations qui sont recueillies et analysées « sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger ». L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à recueillir de telles informations à la demande du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ou du ministre de la Défense nationale et avec l'approbation du Solliciteur général. Cette collecte doit se faire au Canada et ne peut viser des citoyens canadiens, des résidents permanents, ni des entreprises canadiennes.

Méthode d'examen

Dans son examen de la collecte des renseignements étrangers, le Comité emploie diverses méthodes :

- il scrute les demandes d'assistance émanant de ministres, comme le lui prescrit l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*;
- il examine tous les renseignements que le Service conserve sur le compte de Canadiennes et de Canadiens pour les besoins de la sécurité nationale;

Constatations du Comité

- il détermine si le SCRS répond aux exigences quant à la collecte de renseignements dans le cadre d'enquêtes relevant de l'article 16; et
- de façon générale, il évalue si la coopération du Service avec le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) est conforme à la *Loi sur le SCRS*²⁹.

Demandes émanant de ministres L'examen effectué par le Comité l'amène à scruter toutes les demandes d'assistance présentées par des ministres en vertu de l'article 16. Pour l'exercice 1997-1998, il en a relevé un certain nombre qui n'étaient pas tout à fait conformes aux exigences d'un protocole d'entente gouvernemental signé en 1987. Selon ce document, les demandes doivent toutes contenir l'interdiction explicite que l'assistance demandée vise des Canadiens, des résidents permanents ou des entreprises canadiennes, et préciser si des Canadiens risquent de prendre part à l'activité proposée.

Collecte d'informations en vertu de l'article 16 Le Comité a examiné les dossiers généraux de la collecte d'informations effectuée par le SCRS en vertu de l'article 16 et, dans ceux qu'il a choisis au hasard, il a relevé deux erreurs. Par mégarde, le Service avait intercepté les communications d'une personne pendant trois jours sans toutefois recueillir ni conserver de renseignements; dans un autre cas, un ressortissant canadien avait été intercepté, ce que le SCRS a qualifié de purement fortuit.

stade initial de l'examen des renseignements-
ments, 24 faisaient l'objet d'enquêtes et
trois étaient à l'étape de la rédaction de
notes d'information. Le Solliciteur général
avait approuvé le report de deux dossiers et
un troisième était examiné en vue d'être
reporté²⁸. En outre, le SCRS a communiqué
à CIC dix-sept notes d'information sur des
individus qui l'inquiétaient ou l'inquiètent
toujours mais dont les activités ne justi-
fiaient pas un refus de la citoyenneté pour
des raisons de sécurité.

Ententes avec les ministères et gouvernements

Ententes avec les organismes canadiens

Dans l'exécution de son mandat, le SCRS
coopère avec les services de police et les
ministères et organismes fédéraux et
provinciaux de l'ensemble du Canada. À
cette fin, il peut conclure des ententes avec
des organismes canadiens, moyennant
autorisation du Ministre. Ces ententes portent
généralement sur l'échange de renseigne-
ments et, parfois, sur la collaboration dans
la conduite d'opérations ou d'enquêtes.

Actuellement, le Service compte 24 ententes
avec des ministères et organismes fédéraux
et huit avec des provinces. Il a aussi conclu
des accords distincts avec plusieurs services
de police d'une province. Le SCRS n'est
pas tenu d'avoir une entente officielle pour
communiquer des informations à des orga-
nismes canadiens ou pour collaborer avec
eux sur le plan opérationnel. Il en conclut

habituellement une si l'autre partie exige
des paramètres ou des engagements
prétablis.

Ententes en 1997-1998

Le Service n'a signé aucune nouvelle entente
avec des organismes canadiens au cours de
l'exercice 1997-1998. Pour le présent rapport
de vérification, le Comité de surveillance a
effectué deux études sur les ententes déjà
conclues avec des organismes canadiens, la
première traitant des échanges de renseigne-
ments entre le SCRS et les organismes
d'application de la loi (voir page 19) et la
seconde, de questions particulières touchant
les relations entre la GRC et le Service
(voir page 28).

Ententes avec les organismes étrangers

Aux termes de l'alinéa 17(1b) de la *Loi sur
le SCRS*, le Service doit obtenir l'approbation
du Solliciteur général — qui consulte alors
le ministre des Affaires étrangères — avant
de conclure une entente avec le gouvernement
d'un État étranger ou une organisation
internationale. Pendant ces pourparlers
préparatoires, il ne peut communiquer de
renseignements classifiés à l'organisme
étranger qui peut toutefois lui en fournir de
son propre chef.

En 1997-1998, le SCRS a signé neuf
Ententes en 1997-1998
nouvelles ententes de liaison avec des
organismes étrangers. Au cours de cet
exercice, il a aussi modifié onze accords
existants de manière à permettre l'échange
de nouveaux types de renseignements. Le
Service a aussi amorcé la négociation de

1995-1996 un nouveau mécanisme interne permettant de signaler l'arrivée d'individus qui l'inquiétaient à titre de réfugiés ou d'immigrants. Si l'un d'eux demande une habilitation de sécurité ou le statut d'immigrant, le SCRS l'identifie et mène une enquête. En 1995-1996, il a inscrit sur cette liste soixante-dix-neuf personnes qui lui suscitaient des préoccupations.

*Le SCRS, les demandes de citoyenneté et la Liste d'alerte*²⁷

Le 1^{er} janvier 1997, CIC a instauré un système postal permettant d'acheminer toutes les demandes de citoyenneté au Centre de traitement des données de Sydney, Nouvelle-Écosse. Dans le cadre des procédures établies, les noms de tous les intéressés sont communiqués par voie électronique au SCRS afin qu'il vérifie s'ils figurent dans la banque de données du Système d'information sur le filtrage de sécurité, plus précisément la Liste d'alerte du Service. En juillet 1998, cette liste contenait les noms de 259 individus qui avaient attiré l'attention du SCRS dans le cadre d'enquêtes approuvées par le CARC et qui, même s'ils n'étaient pas encore citoyens canadiens, avaient obtenu le statut d'immigrant reçu.

La grande majorité des demandes de citoyenneté sont traitées promptement. Quant aux autres, le Service doit les analyser plus en profondeur avant de faire ses recommandations aux autorités de la Citoyenneté. Au cours de l'exercice 1997-1998, le SCRS a reçu en tout 91 873 demandes de CIC. De ce nombre (au moment de mettre sous presse), 23 dossiers en étaient encore au

*Individus retenus en vertu de la Loi sur l'immigration*²⁴
Aux termes de la Loi sur l'immigration²⁴, CIC peut retenir au point d'entrée, pendant sept jours au plus, une personne cherchant à entrer au Canada. Cela est possible si, de l'avis du sous-ministre de l'Immigration, il y a des raisons de soupçonner que l'intéressée ne peut être admise pour des raisons de sécurité en vertu de la Loi sur l'immigration.

L'assistance du Service vise à fournir à CIC des renseignements et des conseils permettant de détenir les intéressés pour des raisons de sécurité. Elle a pour objet de contenir une menace éventuelle ou de retenir les personnes en cause pendant que le SCRS poursuit ses enquêtes. Ce dernier doit souvent réagir rapidement²⁵, car l'idée est d'obtenir un départ volontaire, une mesure d'exclusion ou une attestation de sécurité²⁶.

Programme d'alerte (d'interception) aux points d'entrée

Grâce à l'Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi, le SCRS peut (par l'entremise de CIC et de Revenu Canada) alerter le personnel affecté aux points d'entrée de l'arrivée imminente au Canada de toute personne représentant une menace à la sécurité. Le but visé est de permettre à CIC et aux fonctionnaires des douanes de déterminer si cette personne est admissible.

Liste de surveillance des réfugiés du SCRS
Le Comité note que, outre l'assistance fournie à CIC, le Service a créé au cours de l'exercice

sécurité et, de ce nombre, 171 ont exigé des enquêtes sur le terrain. Ces demandes ont donné lieu à 20 notes d'information.

Informations et conseils au ministre de la Citoyenneté et de l'immigration¹⁹

Demandes de résidence permanente d'immigrants et de réfugiés présentées au Canada

Le SCRS a la responsabilité exclusive de

filtrer les demandes de résidence permanente présentées au Canada par des immigrants et des réfugiés²⁰. Citoyenneté et Immigration

Canada (CIC) lui envoie directement la

grande majorité de ces demandes au moyen de la liaison électronique de données située à son Centre de traitement des données, à

Vegreville, Alberta.

Demandes de résidence permanente d'immigrants et de réfugiés présentées à l'étranger

Les demandes de résidence permanente

présentées à l'extérieur du Canada par des immigrants et des réfugiés relèvent du

Programme de filtrage des demandes d'immigration à l'étranger. En vertu de ce

programme, le SCRS partage la responsabilité du processus de filtrage de sécurité

avec les fonctionnaires de CIC à l'étranger, généralement les gestionnaires du Programme

d'immigration.

Le Service ne prend part au processus de filtrage des demandes d'immigration que si un gestionnaire du Programme d'immigration lui en fait la demande ou s'il reçoit des renseignements défavorables d'informateurs confirmés. Cette façon de faire lui permet de se concentrer sur les dossiers présentant

le plus de risques. Le nombre de dossiers renvoyés au SCRS représente environ 20 p. 100 du volume national de demandes qui, en 1996-1997, était de quelque 215 000.

Mesures d'exécution

*de la Loi sur l'immigration*²¹

Le Service fournit en général à CIC des informations et des conseils pour empêcher

l'entrée au Canada de personnes qui sont des menaces à la sécurité. Deux programmes

visent expressément les individus pouvant être l'objet de mesures d'exécution de la

Loi sur l'immigration : l'Index des

renseignements relatifs à l'exécution de la Loi (IRREL) et le Programme d'alerte aux

points d'entrée²².

L'assistance du Service peut aussi prendre

diverses formes : a) mise en commun d'informations grâce aux banques de données de CIC, à l'Index des renseignements

relatifs à l'exécution de la Loi et au Programme d'alerte aux points d'entrée; et b)

l'égard des entrevues de personnes retenues en vertu de la Loi sur l'immigration ou

« interceptées » aux points d'entrée.

*Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi*²³

L'IRREL est conçu pour alerter les fonctionnaires de l'immigration à l'étranger et

ceux aux points d'entrée au Canada au sujet des personnes qui sont des menaces à la

sécurité. Il permet au SCRS de fournir les données signalétiques fondamentales de

personnes qui peuvent faire l'objet de

mesures d'exécution.

mesures d'exécution.

Les évaluations de sécurité et le ministère de la Défense nationale et le Service effectue les enquêtes et les évaluations de sécurité à l'égard des fonctionnaires et des membres du secteur privé qui sont parties à des marchés publics comportant des tâches classifiées, deux institutions gouvernementales faisaient, naguère encore, leur propre filtrage de sécurité, soit la Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Défense nationale (MDN). Le 1er juillet 1998, le SCRS a assumé la responsabilité des habitations de sécurité pour le MDN¹⁸. Le Service estime à quelque 12 000 le nombre des demandes qui lui viendront du MDN et il a recruté et formé de nouveaux employés pour effectuer les enquêtes à cet égard dans ses bureaux régionaux. Il n'a cependant pas été invité à faire les habitations de sécurité de la GRC et le Comité n'est au courant d'aucune démarche en ce sens.

Evaluations de sécurité pour le compte de pays étrangers

Le SCRS peut conclure, avec le gouvernement d'un État étranger, un organisme étranger ou une organisation internationale, une entente sur la prestation d'évaluations de sécurité au sujet de Canadiens et de ressortissants étrangers. Pour cela, il a besoin de l'approbation du Solliciteur général qui, pour sa part, consulte le ministre des Affaires étrangères. Le Service ne fait pas de recommandations aux organismes étrangers quant à l'opportunité d'attribuer des habitations de sécurité.

En 1997-1998, le Service a répondu, en tout, à 1 756 demandes étrangères de filtrage de

compétences complémentaires à travailler en collaboration plus étroite.

L'Unité de la liaison gouvernementale de l'EAP, qui a vu le jour en 1992, est l'organe du Service qui a pour fonction de cerner les besoins du gouvernement. Comme l'EAP est la seule direction opérationnelle multidisciplinaire au SCRS, la haute direction lui a confié le soin de préparer les mémoires au Cabinet, les rapports annuels du Directeur au Ministre et les rapports publics annuels du SCRS.

Le Comité effectuera une étude sur la Direction de l'analyse et de la production au cours de l'exercice 1998-1999 et fera état de ses constatations dans son prochain rapport annuel.

Direction du filtrage de sécurité

Le rôle du SCRS dans les évaluations de sécurité

L'article 15 de la Loi sur le SCRS habilite le Service à mener les enquêtes nécessaires pour fournir des évaluations de sécurité :

- aux ministères et organismes fédéraux et provinciaux (article 13 de la Loi);
- aux gouvernements d'États étrangers (article 13 de la Loi); et
- au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, sur les questions de citoyenneté et d'immigration (article 14 de la Loi).

[Le SCARS établit des statistiques sur les activités du SCRS en matière de filtrage de sécurité. Voir les détails fournis à ce sujet à l'annexe E.]

souplexesse opérationnelle en mettant l'accent sur les cibles hautement prioritaires et sur celles qui offrent le plus de chances d'atteindre les objectifs en matière de sécurité nationale.

Depuis le milieu de la décennie, la Direction a cessé d'enquêter sur nombre d'anciens États ennemis et sur les services de renseignement de pays qui, à la suite de la guerre froide, ont accédé à la démocratie. Le Service a conclu des ententes avec les services de certains pays qui étaient ou sont encore ennemis, dans certains cas, pour les inciter à faire preuve de plus de « transparence » et pour trouver un terrain commun favorisant la coopération et l'échange d'informations.

Le contexte international mouvant a obligé la Direction du CE à axer ses efforts sur plusieurs menaces nouvelles, dont la vulnérabilité possible de l'infrastructure informatique canadienne. La dépendance déjà marquée et d'ailleurs grandissante du Canada, et d'autres pays industrialisés, face à l'information électronique prête le flanc à des attaques suffisamment graves pour menacer sérieusement la sécurité du pays. Les attentats contre les centres informatiques ou contre leurs systèmes électroniques peuvent provoquer la destruction, l'altération ou le vol d'information. De concert avec les autres éléments de l'appareil canadien du renseignement de sécurité, la Direction a mis sur pied des programmes permettant d'évaluer et d'écarter ces menaces.

La criminalité transnationale est un autre dossier qui retient de plus en plus l'attention. La Direction s'y est attaquée en 1996 en

créant une sous-section à cet égard¹⁷. En 1997-1998, celle-ci a tourné son attention et ses ressources vers une nouvelle région du globe.

**Direction de l'analyse
et de la production (EAP)**

Comme nous le mentionnons dans le rapport de l'an dernier, la Direction de l'analyse et de la production, organe de recherche du Service, a subi des changements structurels d'une certaine ampleur qui se sont poursuivis en 1997-1998, visant principalement à établir une correspondance plus étroite avec les principales directions opérationnelles du SCRS. À cet égard, l'EAP a réorienté le travail de sa Section de la sécurité publique afin de l'associer plus étroitement à la Direction de l'antiterrorisme. De même, sa Section de la sécurité nationale a fait équipe avec la Direction du contre-espionnage. L'EAP a en outre amélioré sa production grâce aux nouvelles technologies.

Au fil de cette réorganisation, l'EAP a modifié son orientation, de géographique à fonctionnelle, pour permettre à ses analystes de mieux se concentrer sur un secteur lié à la menace. Par le passé, ceux qui étaient affectés à une région du globe devaient évaluer sous tous les angles (terrorisme et espionnage) les activités liées à la menace dans cette région. Désormais, ils peuvent mettre l'accent sur le terrorisme ou sur l'espionnage et ainsi approfondir et mieux maîtriser le domaine qui leur est propre. Selon le Service, un autre changement important, le regroupement des analystes opérationnels et des analystes stratégiques, visait à amener les employés ayant des

La Direction du CE doit axer ses efforts sur plusieurs menaces nouvelles, dont la vulnérabilité possible de l'infrastructure informatique canadienne

exercent diverses activités appuyant des mouvements terroristes. Plusieurs groupes extrémistes canadiens sont aussi considérés comme des menaces possibles à la sécurité du Canada en raison de leur capacité à fomenter la violence.

Pour l'exercice financier 1997-1998, la Direction de l'AT a procédé à divers changements structurels qui ont amené l'affectation de nouvelles ressources à des menaces terroristes naissantes.

Les évaluations de la menace Le SCRS renseigne les ministères et organismes fédéraux sur les menaces possibles à la sécurité nationale en leur fournissant des évaluations qui émanent principalement de la Direction de l'AT. En 1997-1998, celle-ci leur en a fourni 557, soit 17 de plus que durant le précédent exercice. Le nombre d'évaluations dépend de divers facteurs indépendants de la volonté du Service : flot de visiteurs étrangers dont la présence au Canada justifie de sonner l'alarme, nombre de demandes reçues des ministères et organismes gouvernementaux et nombre des menaces décelées pendant l'exercice financier.

Direction du contre-espionnage (CE) La Direction du contre-espionnage est aux aguets des menaces à la sécurité nationale que suscitent les activités d'espionnage liées aux opérations de renseignement des gouvernements étrangers. À l'administration centrale du SCRS, elle doit moduler son programme selon les changements au contexte de la menace et les besoins de ses clients en matière de renseignements. Les bureaux régionaux doivent aussi faire preuve de

supprimerait de tous les mandats non exécutés au moment de leur renouvellement. Le CSARS savait que cette clause existait dans d'anciens mandats du SCRS. Dans ces cas-là, il s'est assuré que le Service en avait respecté les conditions et qu'elle ne visait aucun Canadien.

Le Comité considère que l'approbation des mandats est la prérogative de la Cour fédérale. Cependant il estime qu'il lui appartient de veiller à ce que les affidavits présentés à la Cour par le Service, aux termes du paragraphe 21(2) de la *Loi sur le SCRS*, traduisent fidèlement les faits d'une affaire. L'examen du CSARS lui permet aussi de veiller à ce que le Service se conforme rigoureusement aux conditions¹⁶ que lui impose la Cour quant à l'exercice des pouvoirs octroyés par la voie de mandats.

Les directions opérationnelles du SCRS

Le Service compte quatre directions opérationnelles : Antiterrorisme, Contre-espionnage, Analyse et Production, et Filtrage de sécurité.

Direction de l'antiterrorisme (AT)

La Direction de l'antiterrorisme, l'une des deux principales branches d'enquête du Service (l'autre étant celle du contre-espionnage), a pour rôle de conseiller le gouvernement du Canada sur les menaces naissantes de violence grave qui peuvent compromettre la sécurité du pays. La menace du terrorisme international demeure associée aux conflits « liés à la mère patrie ». Comme l'affirme le SCRS, nombre de groupes terroristes mondiaux sont présents au Canada où ils

dans ces documents et que le Service doit suivre dans l'exécution des mandats. En 1997-1998, la Cour a enjoint au SCRS de modifier plusieurs conditions :

- on a sensiblement élargi certaines conditions précisant quels types de renseignements le SCRS peut conserver parmi ceux qu'il recueille dans le courrier intercepté;
- la définition des personnes visées par la condition touchant les relations entre un avocat et son client a aussi été élargie;
- la Cour a énoncé à l'intention du Service des règles précises sur la destruction des documents supports électronique et papier qu'il amasse; et
- la décision touchant un mandat particulier semble désormais empêcher les hauts fonctionnaires du Service d'invoquer le critère des « motifs raisonnables de croire » dans certains types d'affidavits joints aux demandes de mandat.

L'arrêt McGillis

En août 1997, afin de pouvoir enquêter sur une menace à la sécurité du Canada, le SCRS a demandé un mandat à la Cour fédérale, proposant d'y inclure diverses clauses. Le 19 septembre suivant, M^{me} la juge Donna McGillis, de la Cour fédérale, a déclaré illégale une des clauses énoncées dans cette demande et refusé de l'inclure dans le mandat sollicité. Les motifs de son ordonnance ont été rendus publics le 3 octobre 1997¹².

La disposition qui faisait problème, dite « clause des visiteurs », permettait au SCRS d'exercer en tout lieu, contre des ressortissants étrangers non désignés dans un mandat, l'éventail complet des pouvoirs conférés par ce document, si ces individus répondaient aux trois conditions suivantes :

- avoir été admis au Canada à titre de visiteurs;
- être fichés dans les dossiers du SCRS, à la date du mandat, comme agents de renseignement d'un pays étranger ou membres notoires d'un groupe terroriste;
- être des personnes dont un agent du SCRS occupant un poste au niveau de directeur général avait des motifs raisonnables de croire qu'elles se livreraient à une activité constituant une menace pendant leur séjour au Canada.

Dans les motifs de son ordonnance, M^{me} la juge McGillis a affirmé que la « clause des visiteurs » débordait considérablement les limites imposées tant dans la « clause des endroits fréquents¹³ » que dans la « clause omnibus¹⁴ », aussi comprises dans le mandat. Elle a conclu que la « clause des visiteurs » constituait une délégation illégitime, à un employé du Service agissant comme enquêteur, des pouvoirs conférés à un juge en vertu de l'alinéa 21(2)a) et du paragraphe 21(3) de la *Loi sur le SCRS*, contraignant ainsi à l'exigence constitutionnelle minimale établie dans *Hunter et autres c. Southam Inc.*¹⁵

A la suite de la décision de M^{me} la juge McGillis, le SCRS a informé le Comité qu'il avait cessé sur-le-champ d'appliquer la « clause des visiteurs » dans tous les mandats où elle figurait et qu'il la

L'examen du CSARS lui permet aussi de veiller à ce que le Service se conforme rigoureusement aux conditions que lui impose la Cour quant à l'exercice des pouvoirs octroyés par la voie de mandats

Le CSARS compile des statistiques fondées sur un examen trimestriel de tous les mandats décernés par la Cour fédérale et des affidavits qui accompagnent les demandes de mandat. Il y glane ainsi chaque année divers types d'informations, dont le nombre de personnes et d'endroits visés par les pouvoirs conférés dans les mandats. Cette façon de faire existait déjà avant la *Loi sur le SCRS*. Le tableau 1 fournit une comparaison du nombre de mandats pour trois exercices financiers.

Constatations du Comité

Même si ces statistiques donnent au Comité une très bonne idée de l'usage que fait le Service des pouvoirs qui lui sont conférés par la voie de mandats durant un exercice financier particulier, la comparaison des chiffres annuels est moins révélatrice du fait que la nature même des affidavits évolue au fil des ans par suite des décisions des tribunaux et des progrès technologiques. De plus, les données brutes tirées des mandats peuvent être trompeuses pour diverses raisons : un mandat peut autoriser l'exercice d'un pouvoir contre une ou plusieurs personnes, la Cour fédérale peut exiger que des changements soient apportés aux

affidavits et la décision de désigner comme mandat nouveau ou mandat renouvelé ou remplacé peut différer selon l'agent du Service qui la prend.

En dépit de ces variables, le Comité a toutefois conclu que l'exercice global des pouvoirs conférés par la voie de mandats au SCRS en 1997-1998 cadrait bien avec celui des exercices précédents : les personnes touchées par ces pouvoirs sont un peu moins nombreuses et demeurent en majorité des ressortissants étrangers.

Règlements

L'article 28 de la *Loi sur le SCRS* habilite le gouverneur en conseil à prendre des règlements prescrivant la marche à suivre par le Service pour obtenir des mandats. En 1997-1998, il n'y a eu aucun règlement semblable.

Conditions énoncées par la Cour fédérale dans les mandats et autres faits nouveaux

Tous les mandats décernés par la Cour fédérale sont assortis de conditions qui limitent l'exercice des pouvoirs conférés

Tableau 1 Mandats nouveaux et renouvelés			
	1995-96	1996-97	1997-98
Mandats nouveaux	32	125	72
Mandats renouvelés ou remplacés	180	163	153
Total	212	288	225

Enquêtes menées

en vertu de l'alinéa 2d)

Toute enquête menée par le SCRS en vertu de l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS*, souvent appelée « alinéa sur la subversion », doit être autorisée par le Ministre. Il n'y en a eu aucune d'autorisée en 1997-1998.

Catégories d'enquêtes

L'an dernier, le Comité a mentionné que son travail de compilation et d'analyse des statistiques requises dans le domaine du contre-espionnage se trouvait compliqué par un système du SCRS. Ce système comportait en effet des catégories imprécises, comme « l'espionnage politique », qui ne décrivait pas les menaces particulières visées par les enquêtes. Le Service continue d'utiliser ces définitions, mais il fournit aussi au CSARS des renseignements détaillés regroupés par pays. Même s'il demeure difficile d'en faire une analyse utile, nos chercheurs ont réussi à faire des estimations et à rassembler des données globales qui décrivent bien la menace que le contre-espionnage fait peser sur le Canada.

Mandats et statistiques s'y rapportant

Pour le Comité, la collecte de données sur les mandats et leur évaluation sont des tâches importantes. Outre leur caractère extrêmement intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des services gouvernementaux canadiens; aussi leur utilisation doit-elle être surveillée sans relâche. De plus, les types de mandats décernés et la nature des cibles visées permettent de saisir la pleine ampleur des activités d'enquête du SCRS et sont des indicateurs clés de la manière dont celui-ci conçoit ses priorités.

Les types de mandats décernés et la nature des cibles visées permettent de saisir la pleine ampleur des activités d'enquête du SCRS

C. Au SCRS

Le SCRS a informé le CSARS qu'il était en voie d'incorporer les directives sur les conflits d'intérêts à sa politique.

Le Comité recommande que le Service incorpore les directives de la haute direction, visées ci-dessus, à la politique opérationnelle de gestion des sources humaines.

Statistiques sur les activités opérationnelles

De par la Loi, le Comité est tenu de réunir et d'analyser des chiffres sur les activités opérationnelles du Service, qui lui fournit chaque année des données à divers égards : mandats, opérations délicates, finances, effectif et autres semblables. Il compare ensuite ces données à celles des années antérieures et demande au SCRS de lui expliquer toute anomalie ou tendance nouvelle. Cette analyse peut révéler dans quels domaines les activités d'enquête sont intenses et laisser entrevoir ceux où elles n'ont aucune commune mesure avec la menace visée par ces activités.

doit être approuvé par le Solliciteur général. Comme nous le mentionnions l'an dernier, une nouvelle instruction ministérielle à l'égard des enquêtes menées sur les campus délègue ce pouvoir d'approbation au Directeur du SCRS dans des « circonstances particulières ». Dans les affaires examinées, les décisions du Service de solliciter l'autorisation du Ministre nous ont satisfaits.

Aspect administratif des opérations délicates du SCRS

Les opérations délicates du SCRS nécessitent un contrôle et une administration centralisés. À notre avis, elles étaient conformes aux politiques dans presque toutes les affaires examinées. Un cas inhabituel concerne des sommes qui ont été versées à une source, pour des motifs humanitaires, d'une manière qui n'était pas strictement conforme aux politiques actuelles du Service.

Le Comité recommande que tout

paiement d'importance à une source, dérogeant aux procédures administratives établies, soit dorénavant autorisé par l'administration centrale du Service.

Sources en situation de conflit d'intérêts
En janvier 1996, la haute direction du Service a donné des directives sur la manière de traiter avec les sources dont les efforts déployés pour le SCRS peuvent entrer en conflit avec leurs responsabilités d'employés. Dans son document, elle a exposé les mesures à prendre pour éviter de telles situations et les moyens de les régler si elles surviennent. L'examen du Comité a cependant montré que ces directives n'avaient été incorporées à aucune ligne directrice officielle du Service.

exposées avec force détails dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, et toutes les demandes touchant de telles opérations, selon qu'elles sont plus ou moins délicates, exigent à tout le moins l'approbation de la haute direction du Service.

Pour les fins de son examen, le Comité s'est penché sur une série d'enquêtes, choisies au hasard, portant sur des sources humaines. Il a aussi scruté toutes les demandes d'approbation présentées au Ministre par le Service et toutes celles qui avaient été adressées à la haute direction du SCRS au sujet d'opérations visant des « institutions névralgiques » ou à l'égard d'activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Constatations du Comité

Approbations par la haute direction
Dans les affaires examinées, le Comité n'a relevé aucune information qu'il n'était pas justifié de recueillir et qui mettait en cause des institutions névralgiques. Toutes les opérations avaient été autorisées comme il se devait par la haute direction.

Le CSARS s'est penché sur une affaire dans laquelle le Service avait mis trois ans à obtenir une autorisation. La source concernée avait des rapports avec des institutions religieuses et, même si le SCRS avait initialement décidé qu'une autorisation n'était pas requise, nous l'avons informé de notre désaccord.

Approbations ministérielles
Selon l'instruction du Ministre, tout recours à des sources sur les campus universitaires

verbalement si les changements ne souffraient aucun retard.

Au cours du prochain exercice, le Comité se propose d'examiner l'usage qui est fait des mandats et des dispositions qu'ils contiennent.

[Pour plus de renseignements sur la manière générale dont le Service traite la question des mandats de la Cour fédérale et sur les changements apportés aux politiques et procédures en ce domaine, voir la page 48 du présent rapport.]

Contrôle de la qualité des rapports

Comme les rapports d'interception servent

à fonder les demandes de pouvoirs conférés par mandat — et, au SCRS, les autorisations de ciblage — leur exactitude et celle de la transcription sont vitales dans les documents

provenant des interceptions. Nous avons

constaté que le bureau régional avait suspendu depuis un bon moment sa pratique courante consistant à assurer le contrôle de la qualité par un programme d'échantillonnage au

hasard. Cela découle, croyons-nous, des compressions de ressources au SCRS.

Celui-ci a mentionné que le contrôle de la qualité reprendra dans les meilleurs délais.

Le Comité réexaminera la question des procédures du Service en cette matière à l'occasion des vérifications futures dans les régions.

Examen d'opérations délicates

De par leur nature même, les opérations délicates sont assez souvent l'objet de consultations du Ministre. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont

et d'interprétations d'experts du SCRS. Il est manifeste que la combinaison de faits et d'opinions contribuait à renforcer l'argumentation du Service. Le CSARS est d'avis que toute expression d'opinion devrait être clairement présentée comme telle dans les affidavits.

Une bonne préparation des affidavits est au cœur même de tout le processus de ciblage et d'enquête. Comme il l'affirmait dans son rapport de l'an dernier, le Comité est fermement convaincu que le SCRS doit faire preuve de beaucoup de rigueur dans la rédaction des affidavits. Il continuera de suivre les procédures suivies à cet égard par le Service afin de s'assurer que toutes les prescriptions de la loi sont observées scrupuleusement.

Suivi des mandats

Le processus de suivi des demandes de mandat par le SCRS intéresse aussi le Comité. Ces demandes et les affidavits sont généralement revus par un avocat indépendant du ministère de la Justice avant d'être présentées à la Cour fédérale. Le CSARS n'a relevé aucune irrégularité dans les procédures de suivi des mandats.

Approbation des mandats

En vertu de la Loi, l'approbation ministérielle est requise pour toute demande de mandat. Nous avons noté que le Ministre avait prescrit au Service de l'informer à l'avance s'il se proposait de modifier des demandes de mandat en ce qui touche des cibles, des pouvoirs conférés par mandat ou toute autre question de fond. Le Ministre a précisé qu'il devait être informé par écrit, de préférence, mais que cela pouvait se faire

Dans les affaires examinées, le Comité n'a relevé aucune information qui il n'était pas justifié de recueillir et qui mettait en cause des institutions névralgiques

supérieur avant d'interviewer un représentant d'une institution sociale névralgique. Le Comité a porté l'affaire à l'attention du Service et a par la suite été informé que des mesures correctives avaient été prises.

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

Le Comité est fermement convaincu que le SCRS doit faire preuve de beaucoup de rigueur dans la rédaction des affidavits

La Loi sur le SCRS réserve à la Cour fédérale le pouvoir d'habiliter le Service à exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la voie de mandats, comme celui d'intercepter du courrier ou des conversations téléphoniques. Lorsqu'il sollicite ces pouvoirs, le SCRS présente au tribunal sa demande accompagnée d'un affidavit attestant pourquoi il en a besoin. Chaque année, le Comité vérifie un certain nombre d'affidavits en les comparant à l'information versée dans les dossiers du Service. Il cherche alors à répondre à trois questions connexes :

- Les faits énoncés dans les affidavits traduisent-ils fidèlement l'information servant à appuyer ces documents?

- Les affaires exposées dans les affidavits présentées au tribunal sont-elles placées dans le bon contexte?
- La description des faits et des circonstances figurant dans les affidavits est-elle complète, juste et objective?

Constatations du Comité

En 1996-1997, le CSARS a examiné en profondeur deux longs affidavits qui avaient trait à des enquêtes de la Direction de l'antiterrorisme. L'un de ces affidavits contenait plus de 200 références et était appuyé de documents remplissant sept volumes de trois pouces d'épaisseur. Préparation des mandats Dans ces deux affidavits, nous avons trouvé plusieurs cas où le SCRS avait omis des renseignements qui auraient éclairé le contexte de ses attestations. Pour des raisons de sécurité nationale, le Comité ne peut fournir de détails, mais il lui est loisible d'affirmer qu'il s'agit d'informations qui, dans certains cas, auraient pu étayer certains exposés de faits. Dans d'autres cas, les déclarations contenues dans les affidavits se composaient à la fois de données factuelles

Le processus des mandats

Pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats en vertu de l'article 21 de la Loi sur le SCRS, le Service remplit une demande qu'il présente à la Cour fédérale, accompagnée d'un affidavit exposant sous serment les motifs justifiant la nécessité de ces pouvoirs pour enquêter sur une menace particulière à la sécurité du Canada. La préparation des affidavits est un processus rigoureux qui suppose des consultations poussées auprès du ministère de la Justice et du Solliciteur général, l'approbation de ce dernier étant requise avant la présentation de l'affidavit à la Cour. Les faits invoqués pour étayer un affidavit sont contrôlés au moment de la préparation, puis revus par un « avocat indépendant » du ministère de la Justice, qui vérifie si l'affidavit est exact sur le plan juridique et sur celui des faits avant sa présentation à la Cour fédérale. Depuis plusieurs années, on a modifié ce processus de manière à assurer l'exactitude des faits et des opinions fondées sur ces faits.

de tout État étranger contre les intérêts économiques du Canada.

Le Service semblait s'intéresser au poste

qu'occupait la cible avant son affectation

aux termes du programme d'emploi dans un

secteur dont le SCRS craignait la vulnérabi-

lité à l'espionnage étranger. En fin de

compte, ayant constaté que la cible n'avait

qu'un accès limité aux documents confiden-

tiels et avait procuré au Canada plus de

connaissances techniques qu'elle n'en avait

retiré, le Service a suspendu son enquête.

L'information n'a pas permis de supposer

que la cible était en contact avec des agents

de renseignement étrangers.

Pour le Comité, le problème central suscité

par ce cas réside dans la nature de l'informa-

tion que le SCRS a reçue de sources

étrangères et qui l'a incité initialement à

enquêter sur cet individu. Le Service a

affirmé que les enquêtes sur d'autres

participants au programme n'avaient pas

donné de résultats concluants. Le CSARS a

jugé inquiétant que le SCRS recueille des

renseignements sur d'autres participants au

programme concernant le sujet, vu qu'il

n'avait pas d'informations concrètes éta-

blissant qu'ils étaient une menace ou que

leurs connaissances touchaient des secteurs

vulnérables de l'économie canadienne.

Une enquête délicate

Le troisième cas qui a attiré notre attention

concerne la menace de violence ayant un

mobile politique au Canada. Le Service

avait enquêté sur une personne soupçonnée

d'avoir pris part à des activités au nom

d'une organisation terroriste internationale.

Dans sa demande d'autorisation, il avait

affirmé que la cible occupait un poste au sein d'une institution sociale névralgique et pouvait se servir de cette institution pour servir la cause de l'organisation.

Des règles explicites régissent les enquêtes du Service sur les membres d'institutions sociales névralgiques, et le Comité a établi que le SCRS les avait suivies à la lettre.

Comme l'institution à laquelle appartenait l'individu concerné entre dans cette catégorie, l'administration centrale du SCRS avait

donné au Bureau régional des directives

précises sur la façon de mener l'enquête.

Même si le Comité n'a constaté aucun manquement aux directives, il a appris que la Région avait fait part à l'administration

centrale de sa crainte que ces directives ne restreignent l'objectif explicite de l'autorisation d'enquêter, soit celui de déterminer

si l'intéressé faisait un usage préhensible de son poste au sein de l'institution névralgique. L'administration centrale a répondu

que les limites imposées n'amoindriraient pas la valeur de l'enquête et étaient appropriées, de toute manière, vu la nature de l'institution en cause. Le Comité a conclu

que le problème avait été réglé de façon satisfaisante.

Défait d'obtenir une autorisation

Le Comité a relevé une exception à la con-

clusion générale voulant que les décisions

de ciblage dans la région aient été autorisées

suivant les règles internes et les directives

du Service. Après examen d'une enquête

sur une menace terroriste, il a constaté que,

contrairement aux politiques du SCRS, les

enquêteurs de la région avaient négligé de

demande d'autorisation d'un cadre

de renseignement

de renseignement

de renseignement

de renseignement

de renseignement

de renseignement

de renseignement

Des règles explicites régissent les enquêtes du Service sur les membres d'institutions sociales névralgiques

L'époque sur la scène mondiale fournissaient au Service des motifs raisonnables d'enquêter sur d'éventuelles menaces à la sécurité du Canada et que les enquêtes étaient raisonnables et appropriées.

Un programme étranger
Le deuxième cas concerne une enquête de contre-espionnage selon laquelle la preuve de l'existence d'une menace était de l'avis du CSARS assez vague. Le Comité d'appro-
bation et de révision des cibles (CARC)

avait autorisé une enquête de niveau peu élevé sur une personne qui était venue au Canada dans le cadre d'un programme international d'emploi. D'après le Service, comme un État étranger recourait parfois à ce programme pour faire de l'espionnage économique, le SCRS a demandé et obtenu des pouvoirs d'enquête accrus afin de recueillir davantage d'information.

Le Comité a constaté que les motifs de l'enquête sur cet individu — et sur les autres participants au même programme — avaient deux sources : les enquêtes du SCRS au sujet des activités clandestines du service de renseignement d'un certain pays et son pouvoir général d'enquêter sur les activités

a reconnu que, même s'il croyait au début en l'existence de motifs raisonnables de relier ces personnes à un groupe terroriste, l'enquête n'avait rien révélé de tel. Il a plutôt conclu que les activités suspectes avaient un caractère criminel, mais non politique. Suivant les règles établies à l'égard de telles situations, le SCRS a fourni l'information aux services de police et suspendu son enquête.

La troisième enquête portait sur les activités et mouvements d'un ressortissant étranger soupçonné d'entretenir des rapports avec des groupes extrémistes. Comme dans le cas de l'enquête sur les heurts entre factions mentionnée plus haut, cette enquête du Service a semé le doute au début, dans l'esprit des membres du Comité, car l'individu visé n'était pas clairement lié à ces groupes. Elle n'a pas permis d'établir avec certitude si ces derniers s'adonnaient activement à la violence politique dans la région.

Même s'il estime que le document de ciblage ne contient pas d'arguments irréfutables contre les cibles, le Comité croit que les événements survenus à

Contre-espionnage et antiterrorisme
Les termes « antiterrorisme » et « contre-espionnage » correspondent à la répartition des principales fonctions d'enquête du Service en matière de sécurité nationale. Ces fonctions appartiennent à la direction de l'antiterrorisme, qui s'occupe des menaces que la guerre, l'instabilité, les troubles civils et le terrorisme international peuvent présenter pour la sécurité de la population canadienne et celle de la nation, et à la direction du contre-espionnage, qui scrute les menaces pesant directement sur la sécurité nationale par suite des activités d'espionnage qu'exercent les services de renseignements d'autres gouvernements nationaux.

Le Comité s'est attaché aux enquêtes menées par la Région sur la menace de deux groupes terroristes d'un autre pays

Gestion du ciblage

Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC)

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquête émanant des agents du Service. Il est présidé par le Directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Ciblage lié à des secteurs d'intérêt

Une autorisation de ciblage liée à un secteur d'intérêt habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces à la sécurité du Canada, et qui ont un lien avec ce secteur d'intérêt particulier ou en découlent.

révision des cibles (CARC) d'autoriser le SCRS à enquêter sur la menace terroriste que présentaient plusieurs personnes et groupes associés à un mouvement international. Le CARC ayant accédé à la demande, le Bureau régional du SCRS a mené les enquêtes.

Dans sa vérification, le Comité s'est attaché aux enquêtes menées par la Région sur la menace de deux groupes terroristes d'un autre pays que le SCRS estimait capables de perpétrer des actes de violence à caractère politique au Canada. Même si le Service fondait en partie son évaluation de la menace sur les agissements de ces groupes à l'étranger, le CSARS a noté que les analyses

ouvertes du mouvement international n'étaient pas unanimes quant à savoir si celui-ci pouvait dicter des événements dans différents coins du globe. Nous avons trouvé que les études du SCRS même comportaient une ambiguïté semblable.

La Région a mené trois enquêtes à la faveur de cette autorisation. La première, qui découlait d'allégations voulant que trois personnes soient liées aux deux groupes terroristes, a révélé au Service que les allégations étaient injustifiées.

La deuxième enquête a permis au SCRS de mettre au jour des heurts, parfois violents, entre factions d'une communauté. Le Service

De façon générale, les chercheurs du Comité tentent aussi de déterminer dans quelle mesure le Service se conforme à ses propres politiques, règles et directives internes.

Méthode d'examen

Pour le bureau régional concerné, le Comité a choisi au hasard dix enquêtes menées par le SCRS au cours de l'exercice 1996-1997. Cependant, les changements subis par son effectif de recherche au cours de ce travail l'ont obligé à se limiter à sept - cinq affaires d'antiterrorisme et deux de contre-espionnage. Les chercheurs du CSARS ont scruté tous les dossiers et les messages opérationnels versés dans la banque de données du Service, et interrogé les agents chargés de ses enquêtes ainsi que les gestionnaires qui les ont supervisés.

Constatations du Comité

Dans les cas examinés, le CSARS a trouvé que le SCRS avait eu des motifs raisonnables de soupçonner une menace à la sécurité du Canada. Les niveaux d'enquête correspondaient à la gravité et à l'imminence de la menace et aucune mesure n'avait été prise, sauf contre ces cibles. Le Comité a conclu que, dans la plupart des cas, le Service avait recueilli uniquement les renseignements qui étaient strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement au sujet de la menace. Voici un résumé de ces cas et des interrogations qu'ils ont suscitées au CSARS.

Un mouvement international

En ce qui touche le premier cas, la Direction de l'antiterrorisme du Service a demandé au Comité d'approbation et de

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada

Rapport n° 97

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS — ciblage, opérations spéciales, surveillance, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts, et opérations délicates — dans une région donnée du Canada. Pareil tour d'horizon l'éclaire sur les divers types d'outils dont dispose le Service pour ses enquêtes et lui montre comment ses sections opérationnelles appliquent les changements apportés à ses politiques et les nouvelles instructions du Ministre.

Le ciblage des enquêtes

La partie « ciblage » de la vérification régionale porte sur la fonction principale du Service : les enquêtes de sécurité autorisées en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*. Lorsqu'il scrute une affaire visée par une telle enquête, le Comité se pose trois questions principales :

- Le Service avait-il des motifs raisonnables de soupçonner une menace à la sécurité du Canada?
- Le niveau de l'enquête était-il approprié à la gravité et à l'imminence de la menace?
- Le Service a-t-il recueilli uniquement l'information qui était strictement nécessaire pour conseiller le gouvernement au sujet de la menace?

Le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS — ciblage, opérations spéciales, surveillance, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts, et opérations délicates — dans une région donnée du Canada

Le SCRS avait reçu d'une source étrangère des renseignements sur un Canadien qui, dans un passé lointain, aurait fait de l'espionnage pour le compte d'un service de renseignement hostile.

améliorées et les employés ont été sensibilisés à la sécurité interne.

Comme tous les organismes fédéraux, le SCRS est tenu de suivre la Politique fédérale sur la sécurité, énoncée par le Conseil du Trésor. Il se voit aussi imposer des politiques d'autres organismes, par exemple, les normes cryptographiques du Centre de la sécurité des télécommunications. Le manuel des politiques du SCRS sur la sécurité reprend ces normes en détail et, dans certains cas, les renforce. De plus, les employés du Service sont censés connaître les politiques touchant la sécurité et s'y conformer. Les gestionnaires sont responsables du rendement de leur service et les politiques du SCRS sur les ressources humaines prévoient des sanctions pour les manquements aux politiques établies, dont le défaut de signaler les problèmes possibles à la sécurité.

Aussi, le Comité estime qu'en plus des mesures correctives déjà prises, le Service devrait entreprendre un vaste examen des politiques et pratiques qui influent à la fois sur ses réactions aux signes avant-coureurs de problèmes de sécurité imminents et sur les méthodes dont il dispose pour faire enquête si de tels problèmes surgissent. Le SCRS devrait aussi envisager la possibilité de vérifier plus souvent l'accès des employés à ses banques de données internes.

Une affaire revêtant un intérêt historique

Rapport n° 104

À l'occasion d'un examen antérieur, le Comité a repéré des documents montrant que le SCRS avait reçu d'une source

suite de la suspension. Le Comité s'est inquiété de cette décision, compte tenu de son évaluation tant des gestes controversés de la source que de l'information qui en avait été tirée. À ce sujet, le SCRS nous a affirmé que sa décision de renouveler contact tenait principalement à la possibilité que la source lui fournisse par la suite d'importants renseignements.

Mesures de sécurité interne

Pendant l'examen mené en 1997, nous avons scruté les questions entourant un grave manquement à la sécurité qui était survenu au Service plusieurs années plus tôt. Lorsqu'on a pris conscience du problème, le Solliciteur général a demandé à l'Inspecteur général du SCRS de se pencher sur l'affaire. Dans son rapport, l'Inspecteur général a déclaré que certains éléments de la politique existante en matière de sécurité interne laissaient à désirer quant à la manière dont le Service aurait dû réagir initialement face à un manquement à la sécurité comme celui qui s'était produit. Il y a aussi mentionné que les politiques et méthodes concernant le contrôle des documents et des locaux n'avaient pas été suivies et que d'autres pratiques relatives à la sécurité devaient faire l'objet de mesures correctives.

Le Comité a examiné les mesures que le Service a prises par la suite pour combler les lacunes sur le plan de la sécurité. Il s'est aussi penché sur les recommandations de l'Inspecteur général à cet égard. À son avis, le SCRS a réagi en tout comme l'exigeait la situation. Les procédures de contrôle des documents et des locaux ont toutes été

Nous avons scruté les questions entourant un grave manquement à la sécurité qui était survenu au Service plusieurs années plus tôt

sont élevés ou si une vérification courante permet de croire qu'une opération justifie, à son avis, un examen plus approfondi. L'affaire qui suit remplit ces deux conditions.

Les deux objectifs de notre examen étaient de déterminer si le Service avait respecté la *Loi sur le SCRS*, les instructions du Ministre et ses propres politiques opérationnelles, et d'évaluer si les risques généralement inhérents à l'opération en question étaient justifiés, compte tenu des renseignements fournis par cette source particulière.

Cette source était un personnage controversé avant d'être recrutée par le Service. Les politiques opérationnelles confèrent à la haute direction le pouvoir d'approuver ce type de recrutement, et les autorisations voulues avaient été obtenues. Pour l'ensemble de l'opération, nous avons trouvé que le SCRS avait suivi à la lettre les instructions du Ministre et ses propres politiques opérationnelles. Ainsi, lorsque les activités de la source ont mis en danger l'intégrité de l'opération, le Service a mis fin à ses relations avec elle.

Il y a cependant deux points que le Comité désapprouve quant au mode d'exploitation de cette source. Le premier concerne les pratiques de gestion interne du Service. Devant les problèmes qu'aurait pu provoquer la suspension des rapports avec la source, nous croyons que le Directeur du SCRS aurait dû être informé au moment où la décision en ce sens a été prise.

Le second point touche la décision du Service de rétablir ses rapports avec la source à la

avait recueilli des renseignements sur des personnes qu'on soupçonnait d'avoir pu menacer la sécurité du Canada. Cependant, nous avons décelé une lacune possible dans la politique existante. En raison de la période relativement brève durant laquelle cette

personne a agi pour le compte du Service, on n'a pas suivi la procédure normale d'approbation des sources par la haute direction. De l'avis du CSARS, cela dénote un problème au niveau des politiques, et il en a fait part au SCRS. Ce dernier n'était pas d'accord avec lui. Depuis ces événements, les politiques du Service ont été modifiées : la condition touchant la durée de la période nécessitant l'approbation de la haute direction ne s'applique plus.

En outre, le Comité a tenté de déterminer si le théâtre de l'opération du SCRS répondait à la définition du terme « institution névralgique », situation à l'égard de laquelle des lignes directrices spécifiques obligent le Service à exercer une diligence particulière. Il a conclu qu'il n'avait pas suffisamment d'informations pour tirer pareille conclusion, mais il a aussi noté que la compréhension du terme institution sociale névralgique, selon le SCRS, était peut-être trop restrictive. Le CSARS se propose de scruter cette question de plus près au cours de ses futurs examens.

Opération faisant appel à une source humaine

Rapport n° 102

Périodiquement, le Comité effectue des études spéciales sur les opérations faisant appel à des sources humaines si les risques

régler au fur et à mesure et de façon rapide et constructive les tensions et difficultés qui surgissent inévitablement entre eux.

Dossiers d'intérêt particulier — rapports sommaires

Quand une source est-elle vraiment une source? Qu'est-ce qui confère à une institution son caractère névralgique?

Rapport n° 99

Par suite d'allégations voulant que le Service ait désigné une source pour faire rapport sur des activités qu'on pouvait interpréter comme entrant dans le cadre d'une institution sociale névralgique¹, le Comité a examiné l'affaire. Il se proposait alors de vérifier les rapports entre la source et le Service, et les activités de cette dernière, et de déterminer si les actions des personnes liées au SCRS respectaient les lois du Canada, les instructions du Ministère et les politiques du Service. L'examen du Comité lui a permis de conclure qu'aucune loi n'avait été enfreinte et que le SCRS

produit si le SCRS avait été invité à soumettre l'employé au filtrage de sécurité.

Ensuite, le Comité estime que le Service

aurait dû fournir d'avantage d'information au sujet de l'intéressé au ministère fédéral concerné. Une évaluation plus complète

aurait permis à celui-ci de mieux traiter le dossier d'expulsion établi par le service de police. À cet égard, le SCRS a affirmé qu'il

aurait enfreint la « règle touchant l'information fournie par un tiers » en communiquant plus de renseignements et que la seule partie

importante de sa lettre était, à tout événement, la conclusion : l'intéressé n'était pas une

menace à la sécurité du Canada.

Enfin, facteur prédominant, ces événements montrent l'importance vitale que revêtent de bonnes procédures de consultation entre le Service et les organismes d'application de la loi. En raison de leurs mandats très différents, les risques de désaccord ou de perception erronée sont inhérents au travail de chacun. Pour que les organismes chargés de veiller à la sécurité du pays puissent entretenir des relations harmonieuses, ils doivent pouvoir

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et les institutions névralgiques

Pour les opérations délicates, on recourt invariablement aux sources humaines qui, même si elles sont le moyen le plus efficace de recueillir des renseignements, comportent aussi le plus de risques quant aux effets sur les institutions sociales, sur la dissension licite et sur la vie privée des gens.

La Loi sur le SCRS interdit expressément au Service d'enquêter sur les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », à moins qu'elles ne soient liées à une menace à la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme dans la Loi. Le SCRS est tenu de peser avec soin la nécessité d'une enquête et ses incidences possibles sur les libertés civiles individuelles et sur les institutions névralgiques du Canada, dont les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

En raison du mode de fonctionnement du système, les agents de cet organisme, affectés au SCRS, avaient accès à une partie seulement de l'information du Service. L'agent de liaison au bureau régional n'avait pas trouvé l'information qu'il avait vue suffisamment importante pour la communiquer à ses collègues au sein de l'organisme, mais après coup on l'a jugée pertinente à l'enquête criminelle. Le second motif est que l'enquêteur du SCRS avait conclu que l'individu visé par l'enquête n'était pas une menace à la sécurité, de sorte qu'il ne voyait pas la nécessité de pousser l'affaire plus loin.

Tensions entre les deux organismes

L'examen des événements par le Comité montre que les poursuites intentées contre l'individu ont envenimé les rapports entre les deux organismes. La police avait besoin d'information du Service pour continuer. Cependant, au lieu de suivre les procédures de liaison établies pour la demander, elle a eu recours à son pouvoir d'assignation pour forcer les agents du SCRS à témoigner au procès.

Même si ses témoins n'ont finalement pas témoigné parce que les accusations ayant trait à leurs renseignements avaient été retirées pour d'autres motifs, le Service a cru qu'il était fondé à s'inquiéter de la manière dont on le forçait à prêter assistance et de l'usage qu'on faisait de son information. L'arrêt récent de la Cour suprême touchant la communication en preuve et la divulgation souligne la nécessité d'une consultation mutuelle et d'une coopération adéquates dans les poursuites ayant trait aux renseignements recueillis par le Service.

Constatations du Comité

Le second problème est survenu lorsque le service de police a tenté de faire expulser la personne du Canada au moyen de procédures judiciaires. L'information fournie sur elle par le Service à un autre organisme fédéral avec lequel la police était en rapport a semblé saper les efforts de cette dernière. Cependant, au lieu de recourir à l'un des processus de consultation établis, le service de police a demandé un mandat de perquisition pour obtenir un document du SCRS d'un troisième organisme fédéral. À cette fin, il a invoqué la perpétration d'actes criminels par des employés du Service. Celui-ci a affirmé qu'il aurait fourni sur demande n'importe quel renseignement ou document.

De l'avis du Comité, plusieurs facteurs ont suscité ces événements, dont, peut-être, les impressions vives de l'un des principaux individus mêlés à l'affaire au sein du service de police, et les directives données à ce dernier par le procureur de la Couronne dans cette affaire.

Tout d'abord, il semble évident au Comité que, lorsque le service de police a embauché cette personne, il n'avait pas procédé aux vérifications strictes que requiert l'administration fédérale à l'égard des individus qui ont accès à des renseignements de nature délicate. N'ayant pas demandé de filtrage de sécurité au SCRS, le service de police n'était pas au courant des allégations qui pesaient sur l'intéressée. Même s'il n'entre pas dans son mandat de scruter les actes du service de police, le Comité estime que, selon toute vraisemblance, aucun des événements décrits ci-dessus ne se serait

Un cas inquiétant de coopération entre le SCRS et un autre organisme

Rapport n° 103

En 1997, le CSARS a examiné une enquête que menait le SCRS au Canada sur des personnes liées à un conflit armé dans un pays étranger. Cet examen a révélé un certain nombre de problèmes possibles touchant des renseignements que le Service avait fournis à un organisme canadien d'application de la loi et à un ministère au sujet d'une personne visée par une enquête du SCRS.

Par suite d'allégations voulant que cette personne ait trempé dans un conflit armé à l'étranger, le SCRS a ouvert une enquête. Pendant cette enquête, l'organisme d'application de la loi concerné a embauché l'intéressée pour exécuter des travaux ayant trait à des renseignements classifiés. Il a par la suite enquêté sur cette personne et l'a poursuivie pour certains actes criminels.

Même si l'organisme d'application de la loi avait accès à des renseignements recueillis par le SCRS au sujet de cette personne, il n'a d'abord pris aucune mesure face à la situation qui régnait alors. Plus tard, ayant appris d'une autre source que l'intéressée aurait pris part à un conflit armé étranger, il a ouvert sa propre enquête.

Procédures de communication d'informations

Le Comité a conclu que la lenteur de l'organisme d'application de la loi à intervenir était probablement attribuable à deux facteurs.

difficultés puisque la loi définit clairement leurs vocations respectives et complémen-
taires. Toutefois, le SCRS a commencé à consacrer plus de ressources à un sujet qui préoccupe sans cesse davantage la communauté internationale : la montée de la criminalité transnationale. Même si cette opération est justifiée, elle risque de provoquer des désaccords avec la GRC et de réduire l'efficacité générale de la coopération, si elle n'est pas définie avec précision et bien menée.

La coopération entre les deux organismes en ce domaine est assez récente et déjà le Comité relève des signes de désaccord. Il a constaté que le rôle du SCRS n'était pas bien compris par certains membres de l'effectif opérationnel de la GRC, qui attendent du Service un apport que lui-même n'est pas disposé à fournir. De plus, nous avons noté que les termes employés par le SCRS pour décrire ou circonscrire son propre rôle et celui de la GRC en ce domaine (par exemple, « stratégique » et « tactique ») n'étaient pas assez clairs pour définir bien utilement les secteurs de responsabilité. Pour sa part, le Service a affirmé que les agents de renseignement et de maintien de l'ordre comprenaient bien ces concepts.

Même si nous estimons que le SCRS peut avoir un rôle important à jouer dans la lutte contre la criminalité transnationale, il est essentiel au maintien de rapports féconds entre les organismes que ce rôle soit clarifié et consacré de concert avec la GRC. L'Inspecteur général du Service a examiné la question et le Comité compte aussi effectuer sa propre étude.

Il se peut que les agents de liaison de la GRC doivent décider de la pertinence de certains renseignements sans connaître toute l'information existante

système de renseignement. Nous avons l'intention de revoir l'affaire dans le deuxième volet de notre étude.

Chevauchement évitable des fonctions

De par les attributions propres au SCRS et à la GRC, il arrive qu'il y ait chevauchement de leurs secteurs d'activité opérationnelle. Pour l'essentiel, cela ne cause pas de graves

région nous ont amenés à conclure qu'il est à tout le moins possible que soient passés sous silence des renseignements provenant du SCRS et essentiels au travail de la GRC. Le Comité estime que l'affaire devrait être examinée par l'administration centrale des deux organismes pour éviter que des problèmes de procédure et de structure comme celui-là ne provoquent des défaillances du

R. c. Stinchcombe, [1991] 3 R.C.S. 326

À l'occasion d'une poursuite pénale, un témoin interrogé par la Couronne avait fait une déposition favorable à l'accusé. Convaincu que le témoin n'était pas crédible, le ministère public a décidé de ne pas citer le témoin à déposer au procès. La défense a cherché à faire divulguer les déclarations du témoin dans l'espoir d'y trouver des renseignements favorables à l'accusé. Le ministère public a refusé. L'affaire a été portée devant la Cour suprême qui a statué en faveur de l'obligation générale de divulgation de la preuve (autre que des renseignements non pertinents ou protégés par un droit au secret) applicable au ministère public, mais non à la défense. Essentiellement, les motifs étaient les suivants :

1. La divulgation élimine la surprise au procès et permet donc de mieux garantir que justice est faite.

2. Il est du devoir du ministère public d'exposer au juge des faits tous les éléments de preuve dont il dispose : son rôle est de s'assurer que justice soit rendue et pas seulement d'obtenir une déclaration de culpabilité. Les fruits de l'enquête qui se trouvent en sa possession appartiennent à la société et doivent servir à assurer que justice soit rendue. (L'avocat de la défense, par contre, a pour mission de défendre les intérêts de son client dans la mesure autorisée par la loi.)

La décision Stinchcombe n'abordait pas à proprement parler le droit administratif. La Cour a pris soin de préciser dans ses conclusions qu'il ne fallait pas y voir des principes régissant la communication de la preuve ailleurs que dans une procédure pénale par voie de mise en accusation. Pour cette raison, elle n'est pas allée au-delà du droit pénal dans ses motifs. Malgré la tentative expresse de la Cour de limiter les effets de son arrêt et malgré le caractère pénal de la procédure, l'arrêt a été appliqué à des procédures administratives. Un grand nombre d'affaires se sont inspirées des principes énoncés dans l'arrêt Stinchcombe.

que, jusqu'à présent, cela n'a guère eu d'effet sur l'échange d'informations entre les deux organismes. Néanmoins, ceux-ci craignent que leur protocole d'entente actuel ne soit coupé de la réalité et ne doive être révisé. La GRC compte vérifier le protocole à l'interne pour déterminer les changements qui s'imposent. Le Comité sait que divers organes de l'État ont entrepris l'étude d'un certain nombre d'initiatives dans le but de répondre aux problèmes soulevés par l'arrêt Stinchcombe, y compris d'éventuelles révisions à la loi. Le CSARS compte suivre de près l'évolution de ce dossier délicat.

Accès asymétrique et incomplet à l'information

Un examen antérieur du Comité dans les régions a attiré son attention sur un autre problème relatif aux échanges de renseignements opérationnels. Le SCRS limite dans un premier temps l'accès des agents de liaison de la GRC à ses renseignements. Ces agents, en quête d'information susceptible de les intéresser, ne peuvent consulter que les renseignements provenant de la région du SCRS à laquelle ils sont rattachés. Ils n'ont pas accès à ceux qui sont transmis au bureau régional par un autre élément du Service, même si ces renseignements peuvent concerner des questions dont ils ont déjà eu connaissance. Autrement dit, il se peut que les agents de liaison de la GRC doivent décider de la pertinence de certains renseignements sans connaître toute l'information existante. Même si les dirigeants de la direction générale de la GRC que nous avons interviewés n'estimaient pas ce problème particulièrement grave, nos observations antérieures en

Le Comité sait bien qu'à certains égards les tensions entre les deux organismes sont inévitables à propos de l'usage des renseignements provenant du SCRS, vu leurs besoins contradictoires. Néanmoins, les incidents qui ont été portés à notre attention et qui ont suscité en partie notre examen des rapports entre le SCRS et la GRC révèlent que le problème semble moins aigu dans les régions. Lorsque nous y examinerons la situation, nous scruterons le problème de près afin d'en déterminer la gravité et les conséquences pour la sécurité nationale. Le CSARS présentera ses conclusions dans son prochain rapport de vérification.

Effet possible de l'arrêt de la Cour Suprême dans l'affaire R. c. Stinchcombe

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire R. c. Stinchcombe en 1991 a remis en question la façon de procéder décrite ci-dessus et employée par le SCRS pour empêcher la divulgation préjudiciable de renseignements. D'aucuns sont d'avis que cet arrêt risque de rendre susceptibles de divulgation aux tribunaux tous les renseignements du Service transmis à la GRC, en dépit des règles du SCRS régissant leur emploi ou du fait que la Couronne puisse les utiliser dans une poursuite. Le cas échéant, tout renseignement transmis par le Service à la GRC (verbalement, dans des lettres d'autorisation du SCRS ou même dans les procès-verbaux de discussions sur des enquêtes conjointes) risquerait d'être connu du public et donc de compromettre la sécurité nationale.

Dans la pratique, après avoir vérifié les liens entre les administrations centrales du SCRS et de la GRC, le Comité a toutefois conclu

A certains égards les tensions entre les deux organismes sont inévitables à propos de l'usage des renseignements provenant du SCRS, vu leurs besoins contradictoires

les cadres supérieurs des administrations centrales des deux organismes appuient activement les initiatives de coopération et nous pouvons conclure que, dans la plupart des cas, ces mécanismes permettent de déceler les problèmes avant qu'ils ne s'aggravent trop.

Au sujet des secteurs de coopération non opérationnels — dont la plupart ne relèvent pas des agents de liaison désignés mais plutôt d'ententes conclues depuis longtemps par les deux administrations centrales en matière d'échange — nous n'avons relevé aucun problème d'importance.

Difficultés touchant l'usage des renseignements opérationnels échangés

Fonctions contradictoires et divulgation aux tribunaux
Même si, à la base, le mécanisme d'échange de renseignements semble bon, le Comité a relevé des difficultés quant aux décisions du SCRS concernant les éléments à divulguer et l'usage qu'en fait la GRC. Le problème se pose lorsque il y a conflit entre les attributions et les intérêts des deux parties au sujet des renseignements opérationnels du Service qui sont communiqués aux agents de liaison de la GRC.

Le rôle premier du SCRS est de rassembler des renseignements sur les menaces pesant sur la sécurité nationale, à l'aide de sources et de méthodes d'enquête qui doivent être protégées pour préserver l'intérêt du Canada en matière de sécurité nationale. L'usage de ces renseignements n'est pas censé trahir les méthodes ou les sources auxquelles le Service a recours. Inversement,

tenue de maintenir l'ordre, la GRC a des fonctions différentes qui l'obligent à l'occasion à tenter des poursuites qui contraignent la Couronne à communiquer des informations aux tribunaux. En pareil cas, les renseignements de la GRC, dont ceux provenant du SCRS, sont susceptibles d'être communiqués en preuve pour être réfutés, risquant ainsi de divulguer publiquement les sources et les méthodes de collecte.

Pour parer à cette éventualité et conformément à son mandat, le SCRS impose des restrictions sur les documents et renseignements qu'il transmet à la GRC. Ainsi,

l'information qu'il fournit ne peut être employée à l'occasion de procédures judiciaires sans l'autorisation expresse de son administration centrale. Cette restriction n'a pas manqué de susciter des frustrations au sein de la GRC, en particulier chez les enquêteurs qui y voient un obstacle de taille à la bonne exécution de leurs fonctions, mais qui peuvent avoir une connaissance imparfaite des contraintes pesant sur le SCRS.

En général, nous avons constaté qu'à l'administration centrale de chaque partie, on fait des efforts considérables pour comprendre les difficultés et les contraintes auxquelles font face les deux organismes. Nous avons constaté que la direction du SCRS était disposée à répondre aux besoins de la GRC dans la mesure du possible, en particulier si l'intérêt public dans la poursuite d'une affaire donnée semble l'emporter sur les considérations opérationnelles du Service et sur ses préoccupations en matière de sécurité.

Nous avons constaté que les cadres supérieurs des administrations centrales des deux organismes appuient activement les initiatives de coopération

Nature des ententes de liaison existantes

Conformément à leur entente, le Service et la GRC ont arrêté d'un commun accord des mécanismes visant à faciliter la liaison et la coopération. La gestion de ces mécanismes est concentrée dans les administrations centrales des deux organismes et comprend l'affectation de personnel à la liaison tant régionale que nationale.

Les responsables de la liaison sont en outre la filière principale d'échange d'informations et de renseignements opérationnels. Ils ont un accès *conditionnel* aux documents et à l'information qui, de l'avis de l'organisme destinataire, peuvent concerner les responsabilités de l'autre en matière de sécurité.

Le caractère conditionnel de l'accès tient au fait que l'organisme source de l'information doit décider s'il faut agréer à la demande des agents de liaison voulant que cette information soit utilisée par l'autre organisme ou lui soit communiquée. Par ces procédures, on s'attend à ce que le personnel de liaison détermine l'information qui peut servir à son propre organisme. De plus, certains autres types d'informations et de renseignements, traitant de sujets particuliers mentionnés dans le protocole d'entente, sont échangés couramment par des voies directes entre les deux parties.

Résultats de l'examen

Globalement, le Comité a conclu que les mécanismes de liaison actuels ont eu une portée profonde et positive sur les relations entre la GRC et le Service, notamment en instaurant à tous les niveaux une meilleure compréhension mutuelle des responsabilités et rôles respectifs. Nous avons constaté que

de district. Étant donné ces « deux volets », nous tirerons la majeure partie de nos conclusions et formulerons des recommandations, s'il y a lieu, à la fin du second volet dont nous ferons rapport dans notre prochain rapport de vérification.

Méthode de vérification

Les relations entre le Service et la GRC sont nourries et diversifiées. Ces deux organismes recourent abondamment aux informations et renseignements de l'autre et leur entente officielle prévoit des échanges poussés sur les questions opérationnelles relevant de leurs compétences respectives. Les activités des deux organismes s'étendent à tout le Canada et il y a liaison directe et coopération opérationnelle dans les régions tout comme au niveau des administrations centrales respectives, à Ottawa. De plus, outre les questions opérationnelles, l'entente prévoit une coopération poussée qui se fait dans les autres domaines, principalement au niveau des administrations centrales nationales.

Notre examen a porté sur les huit premiers mois de 1997, mais nous sommes aperçus que, dans certains cas, il fallait tenir compte d'événements survenus avant ou après cette période pour pouvoir tirer des conclusions nuancées et objectives. Pour notre vérification, nous avons consulté les documents pertinents versés dans les dossiers administratifs du SCRS et dans sa banque de données. Nous avons interviewé l'agent de liaison du Service avec la GRC et d'autres agents supérieurs du SCRS, de même que leurs homologues de la GRC.

Le Comité propose de déterminer l'ampleur du problème afin de proposer des moyens d'améliorer la coopération de manière à mieux protéger la sécurité nationale du Canada

Cette année, nous nous sommes attachés à la coopération du Service avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La nature de ces rapports de coopération revêt une importance particulière étant donné que la GRC recourt abondamment aux services du SCRS et qu'elle lui fournit informations et renseignements. Ils sont aussi tous deux, bien entendu, des rouages essentiels de l'appareil qui sert à assurer la sécurité du Canada et de ses citoyens.

Conformément aux responsabilités que lui confère la *Loi sur le SCRS*, le Service peut communiquer aux autorités policières provinciales — municipales, provinciales ou nationales (GRC) — les informations qui peuvent lui être fournies au sujet d'activités criminelles possibles. Si le Comité s'est penché sur les rapports entre le SCRS et la GRC, c'était pour scruter non seulement cette responsabilité générale établie, mais aussi le processus d'échange de renseignements sur les activités qui sont au coeur de leurs mandats respectifs, soit, pour le SCRS, celles de *recueillir et communiquer* des informations au sujet des menaces à l'endroit du Canada et, pour la GRC, celles d'exercer les *fonctions policières* nécessaires à l'égard de ces mêmes menaces.

Les responsabilités de chaque organisme sont énoncées en termes généraux dans la *Loi sur le SCRS*, la *Loi sur la GRC* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. En vertu de l'alinéa 17(1)a) de la *Loi sur le SCRS*, les formes et méthodes de coopération sont précisées dans un accord. Le protocole d'entente entre les deux parties, qui a été conclu en 1990, est l'expression des attentes du gouvernement quant aux relations de la GRC et du SCRS et il fonde toute activité

de coopération et de liaison entre les deux organismes. En examinant cette coopération, le Comité voulait cerner tout problème systémique qui, dans les rapports mutuels du Service et de la GRC, pourrait les empêcher de combler ces attentes et de s'acquitter de leurs responsabilités respectives en ce qui touche les questions intéressant la sécurité.

Amorce de l'examen

Le Comité s'est intéressé à cette question à la suite de vérifications récentes qui ont mis en lumière plusieurs difficultés et désaccords dans les relations entre le SCRS et la GRC. Dès lors, il s'est proposé de déterminer l'ampleur du problème afin de proposer des moyens d'améliorer la coopération de manière à mieux protéger la sécurité nationale du Canada.

Au moment d'amorcer son étude, le Comité croyait que les différences structurelles entre les deux organismes pourraient tenir une place importante dans les constatations que nous pourrions faire au sujet de la coopération opérationnelle entre eux. En effet, le SCRS est très centralisé, tandis que la structure opérationnelle de la GRC est relativement tentaculaire et décentralisée. Aussi est-il inévitable que certains problèmes surgis d'abord au niveau régional, soient discutés et réglés entre les administrations centrales respectives des deux organismes. En conséquence, nous avons subdivisé notre enquête en deux volets. Le premier, dont les résultats sont résumés dans le présent rapport, porte sur l'état des relations entre les administrations centrales des deux organismes. Il sera suivi par une étude de leurs relations au niveau des bureaux régionaux et de ceux

La nature de ces rapports de coopération revêt une importance particulière étant donné que la GRC recourt abondamment aux services du SCRS et qu'elle lui fournit informations et renseignements

Rôle du SCRS dans la prévention de la violence à caractère politique

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces à la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la *Loi sur le SCRS*).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces à la sécurité du Canada, le SCRS prodigue renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à l'information classifiée, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

pesant sur les personnes et les groupes cibles étaient fondés; le niveau de chaque enquête était approprié à la menace; et l'information recueillie et conservée par le Service respectait presque toujours le critère de la « mesure strictement nécessaire » pour permettre au SCRS de vérifier la nature de la menace.

Dans quelques rapports du Service, le Comité a cependant relevé des informations qui, à son avis, ne respectaient pas le critère de la « mesure strictement nécessaire », car elles avaient trait à l'orientation sexuelle et à la détresse psychologique. Il a recommandé au SCRS de supprimer ces informations de ses banques de données, ce qu'il a fait.

Le Comité a aussi scruté un affidavit visant à obtenir des pouvoirs par la voie d'un mandat et le conseil que le Service avait donné au gouvernement au sujet de ses enquêtes. Il a conclu que l'information

contenue dans ces documents traduisait de façon fidèle et nuancée les données et les faits recueillis par le SCRS, et que l'évaluation de la menace possible était fondée.

Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada - Partie 1

Rapport n° 101

Dans ses enquêtes sur les menaces présumées à la sécurité du Canada, le SCRS coopère et échange des informations avec les ministères fédéraux et les services de police. La nature de cette coopération est généralement définie dans des ententes officielles entre le Service et les autres organismes. À cet égard, le SCRS est chargé d'examiner tous ces accords et de surveiller la prestation des informations et renseignements qui y sont visés.

mauvaise réputation et des ententes demeurent inappliquées des années durant.

Le Comité reconnaît que le SCRS doit

conclure de nouvelles ententes et élargir celles qui existent déjà afin de renforcer les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. À son avis, la nouvelle instruction ministérielle imminente fournira aussi

l'occasion d'assurer que toutes les ententes avec les organismes étrangers, notamment celles qui remontent avant la création du Service, soient revues et modifiées de manière à être conformes à cette nouvelle instruction et à la Loi sur le SCRS.

Nous recommandons que le Service réexamine systématiquement toutes ses ententes avec des organismes étrangers lorsqu'il aura reçu la nouvelle instruction du Ministre.

Le Comité reconnaît en outre qu'une révision comme celle qu'il recommande sur les ententes avec les organismes étrangers

Enquêtes sur les menaces intérieures

Rapport n° 100

exigera des ressources considérables et durera plusieurs années.

Le Comité a scruté plusieurs enquêtes menées par le SCRS au cours de l'exercice 1996-1997 et ayant trait à des menaces intérieures. L'une de ces enquêtes était liée à un secteur d'intérêt, tandis que les autres portaient sur des groupes et des individus soupçonnés de constituer des menaces de violence politique grave, selon les définitions énoncées à l'article 12 et à l'alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS.

Constatations du Comité

Le Comité a conclu que, dans presque tous les cas examinés, les enquêtes respectaient ces critères et avaient été menées conformément aux instructions du Ministre et aux politiques établies du SCRS. Les soupçons

Vérification des enquêtes du SCRS

Lorsqu'il scrute les enquêtes menées par le Service, le Comité a accès à toutes les instructions du Ministre, à tous les documents supports électronique et papier amassés ainsi qu'aux conseils fournis au gouvernement par le SCRS au sujet des enquêtes. Lorsqu'il les examine, il se pose quatre questions principales :

- Y avait-il des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace à la sécurité nationale et à celle du public au Canada, suivant les définitions énoncées à l'article 12 et à l'alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS?
- Le niveau des enquêtes était-il approprié aux menaces présumées?
- L'information recueillie par le SCRS était-elle strictement nécessaire?
- Les conseils fournis au gouvernement par le Service traduisaient-ils fidèlement l'information recueillie?

Historique du Programme de liaison du SCRS avec l'étranger

Depuis sa création, en juillet 1984, jusqu'en 1989, le SCRS était doté d'une Direction de liaison avec l'étranger. L'année suivante, il l'a remplacée par un nouveau système de communication avec les ALS et de coordination de leurs activités. Le CSARS s'est alors inquiété de la disparition de la Direction, regrettant qu'il n'y ait « plus d'intermédiaire... pour "dénoncer" la communication illicite de renseignements à des organismes étrangers ».

Pour remplacer la Direction, le SCRS a constitué un nouveau groupe coiffé d'un coordonnateur et chargé de fournir aux ALS les services administratifs et le soutien requis. Ce coordonnateur et les ALS relevaient de deux membres différents de la direction du SCRS. Chaque conseiller, Liaison avec l'étranger, rattaché à sa propre direction opérationnelle, devait surveiller les échanges de correspondance et voir à ce que les ALS soient au courant des faits nouveaux.

Dans un rapport annuel antérieur¹, le Comité s'est dit inquiet du nombre de fermetures de bureaux d'ALS par le SCRS et il a exprimé l'avis que celui-ci « gagnerait... à soigner davantage le programme de liaison avec l'étranger, plutôt qu'à s'en désintéresser, comme semble le laisser présager la courbe de l'effectif en poste à l'étranger ». Pendant un certain nombre d'années, il n'y a guère eu de changements dans les bureaux du Service à l'étranger, sauf la fermeture de certains, mais la stratégie de liaison avec l'étranger a subi un remaniement en profondeur au milieu des années 90. C'est ce qui a amené la décision d'ouvrir certains bureaux d'agent de liaison-sécurité et d'en fermer d'autres ainsi que de modifier la structure de gestion de l'ensemble du programme de liaison avec l'étranger.

En 1994-1995, une étude sur la gestion interne a amené la modification des rapports et responsabilités hiérarchiques, tant du groupe que des ALS. Tout particulièrement, la gestion de l'ensemble du programme s'est retrouvée sous la coupe d'un gestionnaire supérieur. En 1997, le programme a accédé au rang de direction, coiffée par un directeur général. Comme il le mentionnait dans son rapport de vérification de l'an dernier, c'est sous le nouveau régime que le Comité présente cette année une évaluation des activités des ALS.

1982 décrit les ententes avec les organismes étrangers de façon cohérente, et cela, dans des termes comparables et compréhensibles par toutes les composantes de l'appareil du renseignement canadien.

Étude exhaustive des ententes avec les organismes étrangers

Une bonne moitié des 212 ententes du SCRS avec des organismes étrangers, qui

sont appliquées par ses ALS en poste à l'étranger, ont été conclues par le Service de sécurité avant la création du SCRS et, pour beaucoup, avant même l'instruction ministérielle de 1982. Le Comité connaît les procédures suivies localement chaque année par le SCRS pour évaluer certaines ententes. Cependant, des vérifications antérieures ont mis au jour des évaluations cotant favorablement des organismes de

conclues dans des circonstances tout à fait différentes, avant de les remettre en vigueur.

Dans les cas d'ententes conclues avec

des organismes étrangers mais inap-

pliquées pendant une période pro-

longée, nous recommandons que les

politiques du Service soient modifiées

de manière à assurer la révision des

conditions de ces ententes avant leur

remise en vigueur.

Deux cas de coopération débordant

le cadre d'une entente

Le Comité a relevé un cas où le SCRS avait

discuté avec une agence de renseignement

étrangère plusieurs projets d'opérations de

renseignement qui, à son avis, débordaient

le cadre de l'entente existante. Compte tenu

du champ de l'entente, croyons-nous, la

planification entrepise aurait dû être

approuvée par le Ministre. Quant à lui, le

Service a interprété l'entente différemment,

affirmant qu'elle englobait les discussions

préparatoires à toute opération. Même si les

opérations n'ont finalement pas eu lieu et

n'ont pas dépassé le stade de la planification,

nous croyons qu'il faudrait revoir les

politiques du SCRS et les instructions du

Ministre afin de dissiper toute ambiguïté.

Dans un autre cas, un gouvernement

étranger avait demandé que les informations

échangées par tous ses organismes soient

acheminées par son service de renseignement

vers leurs destinataires. Cependant, pour ce

qui est des renseignements touchant le

filtrage des demandes d'immigration et de

sécurité, l'entente du Service avait été

conclue avec un autre organisme du même

pays. Le SCRS s'est conformé aux directives du gouvernement étranger, ce qui l'a amené à communiquer des renseignements de cette nature à un organisme avec lequel il n'avait pas d'entente appropriée.

Le Comité estime que, dans les circon-

stances, cette façon de faire n'était pas

acceptable et il en a informé le Service. Il a

par la suite appris que le SCRS avait fait le

nécessaire pour régulariser la situation en

demandant l'autorisation de modifier ses

ententes de manière à pouvoir échanger

des renseignements touchant le filtrage des

demandes d'immigration et de sécurité avec

le service de renseignement en cause.

Incidences sur la politique de liaison

avec l'étranger

Les ententes du SCRS avec les organismes

étrangers sont régies par une instruction

ministérielle de 1982, donc antérieure à la

Loi sur le SCRS de 1984, où l'on trouve

une terminologie et des procédures ad-

ministratives non conformes à celles de la

Loi. De plus, ce qui est cependant moins

évident, nombre des définitions et termes

figurant dans l'instruction sont sources de

confusion et de contradictions; cela vaut

particulièrement pour les définitions de la

portée des ententes, qui sont ambiguës quant

aux circonstances où il faut consulter ou

conseiller le Ministre. Ce qui aggrave le

problème, c'est que les politiques du Service à

cet égard sont tirées de cette vieille instruction.

Voilà ce qui incite le Comité à réitérer

l'espoir exprimé dans son rapport annuel

de l'an dernier, soit que l'instruction

ministérielle appelée à remplacer celle de

Une bonne moitié des 212 ententes du SCRS avec des organismes étrangers, qui sont appliquées par ses ALS en poste à l'étranger, ont été conclues par le Service de sécurité avant la création du SCRS

fait la lumière sur un certain nombre de questions d'orientation ayant trait aux rapports de liaison du Service en général. Entente introuvable touchant la coopération avec un organisme étranger En 1985, le ministre du Solliciteur général a réuni les ententes du SCRS avec les institutions ou gouvernements étrangers dans un recueil où il a exposé comment il « voyait tous les accords actuels entre le Service canadien du renseignement de sécurité et les institutions ou les gouvernements étrangers ». Cependant, dans le cas d'une agence de renseignement étranger avec laquelle le SCRS traite depuis longtemps, nous n'avons pu trouver aucun document montrant l'existence, avant 1984, d'une entente applicable aux échanges de renseignements de sécurité. Nous avons informé le Service de cette irrégularité.

Remise en vigueur d'ententes inappliquées

Au cours de son examen, le Comité a relevé le cas d'une entente avec un organisme étranger qui avait été remise en vigueur après être demeurée inappliquée pendant dix ans ou plus. Durant cette période, le climat politique du pays concerné avait toutefois beaucoup changé. En examinant cette remise en vigueur, le Comité a constaté que, même s'il y avait eu sur place des consultations officielles, aucune procédure officielle ne permettait de revoir les nouvelles circonstances. Il a aussi constaté que ni les ministérielles ne contenaient de disposition obligeant la haute direction du Service ou le Ministre à revoir les conditions d'ententes

Echanges non appropriés d'informations Le Comité a relevé un cas où la communication d'informations par le SCRS à une agence de renseignement étranger était douteuse. Le Service avait répondu à la demande d'un organisme canadien d'application de la loi de s'enquêter auprès de plusieurs services de renseignement alliés afin de vérifier leurs fichiers à l'égard de plus de 100 personnes soupçonnées de trémper dans la criminalité transnationale. De l'avis du Comité, le bien-fondé de certaines requêtes était douteux. Ainsi, une personne dont on s'enquerrait aurait été « surprise à faire du vol à l'étalage ».

Nous avons noté que, pendant l'exercice considéré, le Solliciteur général avait donné au SCRS une nouvelle instruction lui enjoignant de faciliter la communication des informations sur la criminalité transnationale, émanant de services étrangers de renseignement et de sécurité, aux organismes canadiens d'application de la loi qui ont compétence en la matière.

Ententes de liaison avec l'étranger

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*, le Service est habilité à conclure des ententes avec des organismes étrangers, moyennant approbation du Solliciteur général. À ce jour, il en a conclu quelque 212 avec des services de renseignement et de police étrangers et, de ce nombre, beaucoup remontent avant cette loi. En 1985, suivant la création du SCRS, ces ententes ont été considérées comme applicables (ou « reconduites ») lorsque le Solliciteur général de l'époque les a approuvées. La vérification effectuée par le Comité dans les deux bureaux étrangers a

La vérification effectuée par le Comité dans les deux bureaux étrangers a fait la lumière sur un certain nombre de questions d'orientation ayant trait aux rapports de liaison du Service en général

les organismes étrangers, nous avons vu des situations où rien n'était prévu au sujet de certains types de demandes dans les politiques régissant la conduite des ALS. Par exemple, le SCRS peut demander aux services de renseignement étrangers de surveiller des personnes domiciliées au Canada de passage dans leur pays. Nous avons examiné plusieurs cas semblables récemment.

Nous recommandons que le Service élabore une politique portant sur les demandes aux organismes d'autres pays afin qu'ils enquêtent sur des personnes domiciliées au Canada, et voyageant à l'étranger.

Apparence de collecte active

de renseignements
Sans autorisation de l'administration centrale du SCRS, un ALS s'est enquis, auprès d'agents de renseignement étrangers, d'un terroriste dont on croyait qu'il pourrait tenter d'entrer au Canada. Selon les politiques et les lois existantes, les ALS n'ont pas le mandat d'enquêter à l'extérieur du pays et doivent s'abstenir de toute activité qui s'apparente à la collecte active de renseignements. Nous avons porté l'affaire à l'attention du Service.

Évaluations d'organismes

Pour aider le SCRS à décider de manière générale des catégories d'informations et de renseignements qui peuvent être fournis aux organismes étrangers, les ALS sont chargés de préparer des « évaluations d'organismes » et d'y exposer la fiabilité des services de police et de renseignement étrangers avec lesquels ils traitent, et leur bilan en matière

de respect des droits de la personne. Dans les deux bureaux considérés, nous avons trouvé que les évaluations des ALS étaient exactes et appropriées, en particulier en ce qui touche les droits de la personne.

Échanges d'informations

Le SCRS peut échanger des informations avec les organismes étrangers par différentes voies : visites de hauts fonctionnaires, concours des ALS en poste à l'étranger et liaison électronique directe. Le personnel du Comité de surveillance examine les documents ayant trait à tous ces échanges.

Échanges de renseignements mettant des individus en danger

L'une des préoccupations du Comité est que les informations communiquées par le Service ne fassent pas courir de risque excessif aux intéressés de la part des services de sécurité étrangers. Dans un bureau où nous avons relevé un important volume d'échanges concernant des individus, nous avons constaté que les rapports du SCRS ne désignaient pas des personnes au Canada mais portaient plutôt sur des chefs de groupes extrémistes, et non pas des membres et partisans de la base.

Le deuxième bureau étranger du SCRS avait demandé des vérifications à des organismes étrangers sur bon nombre de personnes et, dans quelques cas, avait fourni des renseignements détaillés provenant d'enquêtes menées au Canada. Le Comité n'a trouvé aucune preuve que les renseignements communiqués aient été trop abondants ou que cela ait porté préjudice à quelqu'un.

Les évaluations des ALS étaient exactes et appropriées, en particulier en ce qui touche les droits de la personne

- toute la correspondance de ces bureaux avec des organismes de renseignement étrangers;
- tous les documents de référence et instructions envoyés aux ALS ou en provenant, y compris les « évaluations d'organismes étrangers ».

Pour cet examen, nous sommes allés sur place scruter les dossiers et interviewer les ALS et d'autres personnes. À l'administration centrale du SCRS, nous avons examiné les effets qu'avaient eus la réorganisation du service chargé de la liaison avec l'étranger et le nouveau système d'enregistrement des-tin à repérer les échanges d'informations avec les organismes étrangers.

Réorganisation de la liaison avec l'étranger au sein du Service

Comme nous l'avons vu dans le rapport de vérification de l'an dernier (page 4), le SCRS a reconnu le rôle grandissant de la liaison avec l'étranger en matière de sécurité et de renseignement en élevant la sous-section Liaison avec l'étranger et Visites au rang de direction coiffée par un directeur général. Au cours de la vérification effectuée dans ces bureaux, le Comité a relevé deux questions qu'il estime dignes de mention, en ce qui touche la récente réorganisation à l'administration centrale.

Nécessité de centraliser l'attribution des missions

Les ALS interviewés ont souligné la nécessité de resserrer la coordination et le contrôle des demandes et missions émanant de l'administration centrale du SCRS. Selon l'usage actuel, chaque direction opérationnelle

Nous avons vu des situations où rien n'était prévu au sujet de certains types de demandes dans les politiques régissant la conduite des ALS

La seconde question concerne le système (adopté récemment) de repérage de la correspondance aux bureaux du Service à l'étranger. Dans tous les bureaux d'ALS, les systèmes d'enregistrement des échanges électroniques ont fait place, à l'automne 1997, au Programme de gestion de la correspondance. Dans de précédents rapports de vérification, le Comité avait noté que le système de repérage alors en place laissait à désirer. Il constate avec satisfaction que ce programme semble avoir atténué les difficultés que posait auparavant la vérification.

Activités des agents de liaison-sécurité

Les agents de liaison-sécurité du SCRS en poste à l'extérieur du pays ont pour mission de nouer et d'entretenir des rapports avec les organismes étrangers, d'assurer le filtrage de sécurité, de signaler les événements et faits nouveaux intéressant la sécurité nationale et de seconder les agents de sécurité affectés dans les missions diplomatiques du Canada à l'étranger. Les ALS ont des rencontres officielles et officieuses avec les représentants des services de police et de renseignement étrangers. Le Comité a scruté les actions et activités des ALS et relevé un certain nombre de problèmes.

Résidents canadiens en voyage à l'étranger

En examinant les demandes de renseignements particuliers adressées aux ALS par

Dans son examen, le Comité a relevé un cas où le SCRS s'était vu refuser la communication d'informations par un ministère provincial

recueillie par le Service nous a amenés à nous demander s'il avait le pouvoir d'en faire part à un organisme en particulier.

Nouvelles politiques et instructions du Ministère en matière d'échange d'informations

Depuis 1996, le SCRS n'a signé aucune entente nouvelle avec d'autres organismes gouvernementaux et le Ministère ne lui a

donné aucune instruction touchant les échanges d'informations et la coopération. Nous avons noté que le Service avait instauré une nouvelle politique opérationnelle sup-

posant une coopération constante avec un autre organisme fédéral.

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Rapport n° 98

Méthode de vérification

En vertu du sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité scrute les ententes que le Service conclut avec des services de police et de renseignement étrangers et il examine les informations que le SCRS leur communique.

Cette année, le CSARS a effectué sa vérification dans deux bureaux qui contribuent particulièrement à la collecte de renseignements sur l'extrémisme pour le Service. Voici les documents qu'il y a vérifiés :

- tous les échanges d'informations effectués par les agents de liaison-sécurité (ALS) du SCRS dans ces deux bureaux, dont ceux traités électroniquement;

privée, ce terme n'englobait pas le Service, qui ne pouvait donc recevoir les informations. Le SCRS a proposé un certain nombre de solutions de rechange qui seraient conformes à la loi provinciale et permettraient l'échange d'informations pertinentes avec ce ministère. Il a aussi affirmé qu'il lui était encore possible d'obtenir de l'information d'autres organismes de cette province en vertu d'une autre disposition de la même loi. Pour sa part, le Comité de surveillance s'est inquiété de l'incohérence dans l'application de cette loi, entraînée par cette position, et il s'est demandé si le Service pouvait continuer d'avoir accès aux informations de quelque organisme gouvernemental de cette province. L'étude de la question lui a permis de conclure qu'il ne désapprouvait pas le SCRS de continuer à négocier l'accès avec chacun des ministères, à condition qu'ils soient légalement habilités à communiquer les informations.

Echanges débordant le mandat

Trois échanges de renseignements de bureaux régionaux du SCRS avec d'autres organismes gouvernementaux ont attiré l'attention du Comité. Dans le premier cas, le Service avait reçu et conservé des renseignements relevant de l'article 12 (« menaces envers la sécurité du Canada »), et cela, sans autorisation de ciblage. Nous sommes tombés d'accord avec lui sur le fait que les rapports entraient dans son mandat du fait qu'ils lui avaient été fournis spontanément, comme il nous l'a expliqué. Le deuxième échange portait sur des informations que le SCRS avaient reçues d'un autre organisme et qui étaient, à notre avis, étrangères à son mandat. Quant au troisième, la nature de l'information

le plus bas. Cette affaire fait l'objet d'une étude distincte du Comité (voir *Un cas inquiétant de coopération entre le SCRS et un autre organisme*, à la page 34).

Nous avons toutefois demandé des renseignements généraux sur les relations difficiles de ce bureau régional. On nous a dit que la poursuite judiciaire n'avait pas beaucoup

atteint ses opérations et qu'à tout événement le service de police en cause ne jouait pas un rôle central dans les enquêtes menées par le SCRS dans la région. Notre examen des échanges de renseignements au bureau régional a confirmé que le SCRS polarisait sur un autre service ses rapports avec les corps policiers et que, dans ce cas-là, ses relations demeuraient excellentes.

L'une des causes de tension est le conflit entre l'obligation du SCRS de protéger ses sources et la possibilité que les services de police veuillent, aux fins d'application de la loi, utiliser les renseignements du SCRS dans les procédures judiciaires

Le problème relevé dans la seconde région concernait une enquête que le Service et la police menaient parallèlement sur une même cible. Le SCRS se plaignait de l'accès restreint qu'il avait eu aux informations et renseignements de la police dans cette affaire et ceci traduisait les divergences générales d'opinions entre les deux organismes quant à l'accès mutuel à l'information de l'autre. Le bureau régional nous a assuré que ces désaccords n'avaient pas nuí aux autres enquêtes.

Dans le temps dont il disposait, le Comité n'a pu déterminer toutes les causes de tension entre le SCRS et la police. Estimant qu'il y avait lieu de scruter plus à fond les relations entre ces organismes, une étude a été entreprise à ce sujet. Une première conclusion que le présent examen permet de tirer est que l'une des causes de tension est le conflit entre l'obligation du SCRS de

protéger ses sources et la possibilité que les services de police veuillent, aux fins d'application de la loi, utiliser les renseignements du SCRS dans les procédures judiciaires. L'arrêt R. c. Stinchcombe, rendu en 1991 par la Cour suprême du Canada, se situe au coeur de cette question [veuillez vous reporter à l'encadré sur l'arrêt Stinchcombe, page 33].

La question de la divulgation dans les procédures judiciaires est particulièrement importante pour les enquêtes du SCRS dans le domaine de l'antiterrorisme. Le Comité continuera de surveiller les effets de cette divulgation, s'il en est, sur les opérations entourant la sécurité nationale.

Coopération du SCRS avec Citoyenneté et Immigration aux points d'entrée

Le Comité a pris note d'une nouvelle initiative qui a amené le SCRS à s'engager à collaborer avec d'autres organismes fédéraux pour améliorer les procédures en place aux points d'entrée afin d'empêcher la venue au pays d'individus qui sont des menaces notoires pour la sécurité du Canada. Il s'agit du Programme d'alerte aux points d'entrée dont l'évaluation s'inscrit dans l'examen du Comité sur le filtrage des demandes d'immigration, (page 9 et suivantes dans le présent rapport).

Informations d'un ministère provincial refusées au SCRS

Dans son examen, le Comité a relevé un cas où le SCRS s'était vu refuser la communication d'informations par un ministère provincial. Selon le sens donné par ce ministère à « organisme d'application de la loi », dans la loi provinciale sur la protection de la vie

étrangers et ne pas se limiter à la sécurité économique. S'il veut que le Service aille plus loin, le gouvernement du Canada devrait apporter des changements à sa législation. À cet égard, nous avons appris que le SCRS était à l'aise avec les directives qu'il avait reçues du gouvernement.

Échanges d'informations avec les organismes canadiens

Rapport n° 95

Dans l'exécution de son mandat touchant les présumées menaces à la sécurité du

Canada, le SCRS échange des informations et des renseignements avec des ministères

et des services de police canadiens. La *Loi sur le SCRS* prévoit expressément que le

Comité de surveillance doit examiner les ententes du Service avec d'autres organismes,

tant en matière d'échange d'informations et de renseignements que de coopération,

et scruter le contenu des échanges⁸. En pratique, le Comité se penche chaque

année sur la plupart des échanges d'informations du SCRS et évalue l'efficacité de

la coopération de celui-ci dans deux de ses bureaux régionaux.

Méthode d'évaluation

Les recherches du Comité à l'égard des échanges de renseignements, dont le nombre atteint plusieurs milliers, l'amènent à dépisser ceux qui débordent le mandat du Service ou ne sont pas nécessaires. L'objectif est de s'assurer que le SCRS a le pouvoir tant de communiquer ses informations à d'autres organismes que de conserver celles qu'il en

reçoit. Nous scrutons également le contenu des échanges pour déterminer s'il y a atteinte à la vie privée et si la nature et l'importance des informations ont une commune mesure avec la menace présumée que présente l'intéressé.

Un autre objectif tout aussi important de notre examen consiste à évaluer l'ampleur

et la qualité de la coopération intergouvernementale dans les bureaux régionaux du

Service : celui-ci se conforme-t-il aux lignes directrices énoncées dans les ententes

conclues avec les autres institutions; respecte-t-il la *Loi sur le SCRS*, ses propres

politiques et procédures touchant la communication et la liaison, et les instructions

du Ministre.

Constatations du Comité

Le volet du rapport de cette année touchant les échanges avec les organismes canadiens

a ceci de particulier que les questions de coopération y occupent une place dominante.

Dans les deux bureaux régionaux que nous avons visités, nous avons concentré notre

examen sur l'état de la coopération du SCRS avec les autres organismes fédéraux et

provinciaux.

Le SCRS et ses relations avec les services de police

Les bureaux régionaux du SCRS où s'est déroulé notre examen avaient tous deux des relations difficiles avec un service de police au sujet de certaines enquêtes. Dans l'un de ces bureaux, une poursuite judiciaire en cours au moment de l'examen avait fait en sorte que les rapports du SCRS avec le service de police en question avaient atteint leur niveau

À notre avis, la définition du terme « sécurité économique » par le Service dépasse, au dire de beaucoup, le cadre de ce qui est vital pour la sécurité du Canada

Notre précédent examen ayant révélé un manque de coopération continue avec les ministères et les autres organismes gouvernementaux, nous sommes demandés quels en seraient les effets sur les enquêtes du Service en matière de sécurité économique. Malgré la faible priorité que les autres organismes semblent accorder à cette question, le Service a affirmé que le manque de coordination en ce domaine n'avait pas nui à ses enquêtes en matière de sécurité économique. Notre examen n'a rien révélé qui mette en doute cette conclusion du SCRS. Sur la foi des études de 1997 et 1998, nous avons conclu que le Service ne consacrait guère de ressources aux enquêtes sur l'espionnage économique, mais que d'autres organismes gouvernementaux semblaient attacher encore moins d'importance que lui aux questions de sécurité économique. Aussi, à notre avis, la définition du terme « sécurité économique » par le Service dépasse, au dire de beaucoup, le cadre de ce qui est vital pour la sécurité du Canada. Les preuves solides d'ingérence de gouvernements étrangers étaient floues et certains renseignements recueillis par le Service n'étaient pas liés directement aux menaces à la sécurité du Canada.

En un mot, le Comité estime que le Service devrait clarifier sa définition de sécurité économique pour mieux polariser ses enquêtes et écarter les problèmes exposés ci-dessus. À son avis, le mandat du SCRS restreint ses enquêtes aux services de renseignement de pays étrangers et à leurs mandataires en ce domaine. Ces enquêtes devraient s'étendre à toute ingérence des gouvernements

destinées aux ministres et aux hauts fonctionnaires⁷. Le Service participe sur demande à ce processus en préparant des rapports pour le Comité d'évaluation, quoique, d'après les résultats de notre examen, les demandes entourant les questions de sécurité économique ne pleuvent pas. Sur ce plan, le Service a fourni un apport ponctuel, tout particulièrement à l'occasion de discussions de comités interministériels. Il a aussi donné des renseignements à d'autres ministères et produit des évaluations du renseignement qu'il a partagées avec des organismes canadiens.

Constatations du Comité

Dans son rapport de 1996-1997, le Comité affirme que le Service pourrait mieux remplir son mandat dans le domaine de la sécurité économique s'il misait davantage sur les compétences techniques et commerciales. Pareilles compétences existent, entre autres, dans d'autres organismes gouvernementaux. D'après son dernier examen, il semble au CSARS que le manque de coordination et de coopération entre ceux-ci dépend non pas de l'inertie du SCRS, mais du degré de priorité plutôt faible que l'administration fédérale semble attacher, dans l'ensemble, à cette question. La création et le maintien de tout processus officiel de coopération gouvernementale est une entreprise complexe qui dépend des priorités et des ressources propres aux divers ministères concernés. Le Service s'est montré capable et désireux de participer aux mécanismes de coordination en place, mais ces organismes consacrent relativement peu d'efforts aux questions entourant l'espionnage économique.

Le Service s'est montré capable et désireux de participer aux mécanismes de coordination en place, mais ces organismes consacrent relativement peu d'efforts aux questions entourant l'espionnage économique

Historique du programme Questions de sécurité économique du SCRS

L'évolution du climat de la menace internationale depuis la fin de la guerre froide a hissé l'économie en tête de liste des préoccupations de nombreux pays, dont le Canada, en matière de renseignement. Le gouvernement canadien a élargi sa définition de la sécurité nationale de manière à englober la notion de « sécurité économique » que le SCRS définit comme l'ensemble des « conditions nécessaires pour maintenir la position concurrentielle internationale du Canada, pour fournir des emplois productifs et pour lutter contre l'inflation ».

Devant ces changements à la nature des menaces à la sécurité du Canada, le Service a adopté en juin 1991 une approche globale face à deux questions : la « sécurité économique » et la « prolifération des armes de destruction massive ». Pour coordonner le travail de ses sections déjà lancées dans des enquêtes en ces domaines, le SCRS a constitué la Sous-section des exigences - Transferts de technologies (ETT).

avoir accès à davantage de compétences techniques et commerciales.

Pour le rapport de vérification de cette année, nous nous sommes posé trois questions :

quels mécanismes de coordination existe-t-il en matière de sécurité économique entre les ministères et les organismes gouvernementaux, quelle est la nature de la participation du Service et quels effets ces mécanismes ont-ils sur les enquêtes du SCRS? Les recherches nécessaires à notre examen ont porté sur les instructions du Ministre au SCRS et sur les dossiers de coopération administrative du Service. Le Comité a aussi interviewé des employés de la Sous-section des questions de sécurité économique et de la prolifération (QSEP), à l'administration centrale du SCRS.

Mécanismes actuels de coopération et de coordination

La QSEP a deux domaines d'enquête propres : la menace de l'espionnage économique dirigé contre les intérêts du Canada, et la prolifération des armes de destruction massive. Notre dernier examen a montré

que, même si elle n'a été invitée à participer à aucun organe officiel de coordination en matière de sécurité économique, la QSEP consulte les autres organismes et ministères fédéraux avec lesquels elle participe à des séances d'information, en plus d'assurer la liaison avec les services de police.

Nous avons noté que la QSEP dirige des clients vers les organismes experts dans les domaines où le Service ne l'est pas. Ainsi, à l'occasion de séances de sensibilisation et de liaison, des contacts du secteur privé ont parfois demandé au Service de les renseigner davantage sur les moyens d'assurer la sécurité de leurs systèmes d'information. Celui-ci transmet de telles requêtes au Centre de la sécurité des télécommunications.

Dans le domaine de la sécurité économique, divers clients du gouvernement fédéral, dont le Comité d'évaluation du renseignement du Bureau du Conseil privé, bénéficient selon leurs besoins du travail du SCRS. Ce comité est chargé de coordonner et de faciliter la coopération interministérielle en vue de préparer les analyses et les évaluations

renseignement d'autres pays. L'un de ces services a semblé contrarié par la manière dont le SCRS lui fournissait l'information demandée, et il y a eu des frictions entre les services de sécurité d'un autre État et le SCRS par suite d'une divergence d'opinions au sujet de la gravité de la menace présentée par un autre individu. Il est apparu clairement au Comité que ces tensions se sont atténuées lors de la poursuite de l'enquête du Service.

Même s'il est convaincu que, dans l'ensemble, la collecte de renseignements faite par le Service dans le cadre de ses enquêtes était appropriée, le Comité a relevé, au sujet de la vie privée d'un individu, trois rapports opérationnels qui, à son avis, ne respectaient pas le critère de la « mesure strictement nécessaire » énoncé à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Aussi a-t-il recommandé au Service de les supprimer de sa banque de données, ce qu'il a fait.

Coordination des mesures gouvernementales en matière de sécurité économique — rôle du Service

Rapport n° 92

À l'occasion de son étude de 1996-1997 sur les enquêtes du SCRS en matière d'espionnage économique, le Comité a constaté un manque relatif de coopération et de coordination officielles entre le Service et les ministères quant aux questions de sécurité économique⁶. Il a aussi conclu que, pour être en mesure de mener des enquêtes valables sur les menaces que présente l'espionnage économique, le SCRS devait

entretenir des liens depuis longtemps. Les échanges d'informations portaient sur trois plans : les mouvements extrémistes internationaux; le rôle de certaines organisations soupçonnées de fournir des documents, de recruter des militants et d'appuyer des attentats terroristes; et les formes de communication entre les groupes extrémistes et leurs membres.

Constatations du Comité

D'après les résultats de son examen, le Comité a conclu qu'en ce qui touche cette série d'enquêtes, les renseignements dont disposait le SCRS étaient suffisants pour justifier les enquêtes et que, en général, il les avait menées en respectant la Loi et ses politiques opérationnelles. Le CSARS a trouvé un certain nombre de faits et d'événements qui laissaient entrevoir d'une façon claire des menaces directes à la sécurité du Canada, incluant une menace à la vie et à l'intégrité physique de diplomates canadiens en poste à l'étranger, et la possibilité d'un attentat à la bombe au Canada.

Le Comité a jugé tout particulièrement importante l'information fournie au SCRS et voulant qu'un citoyen canadien ait tenté dans un complot en vue d'assassiner un politicien étranger. Le Service avait aussi appris que l'intéressé était apparemment lié à plusieurs activités criminelles au Canada. Après que ses enquêteurs eurent été témoins d'actes criminels commis par l'individu et ses complices, le service de police compétent a été dûment informé.

Le même individu a suscité à l'étranger un vif intérêt qui a donné lieu à de nombreux échanges d'informations, d'ampleur très variable, entre le SCRS et les services de

concernant les enquêtes choisies ainsi que les conseils fournis par la suite au gouvernement. L'information recueillie par le SCRS était à la fois abondante et variée. Voici les documents que nous avons étudiés :

- les demandes d'autorisation de ciblage et les autorisations elles-mêmes;
- les comptes rendus d'entrevues avec des individus liés au groupe terroriste en cause;
- les évaluations de la menace posée par la tenue de réunions internationales (comme le Sommet économique du G-7, tenu au Canada en 1995), les séjours de dignitaires étrangers au pays et les représailles possibles contre certaines ambassades au Canada;
- les comptes rendus de sources;
- les informations provenant de services de renseignement étrangers ou les rapports du SCRS préparés à partir de ces informations;
- les rapports mensuels sur les questions liées au terrorisme, émanant de la Direction de l'antiterrorisme à l'administration centrale.

Contexte des enquêtes du Service

Selon le SCRS, un nombre relativement faible de Canadiens, d'immigrants reçus et de réfugiés au Canada appuient ou, tout au moins, sympathisent avec le groupe terroriste

Le recours à la surveillance par le SCRS

Le SCRS recourt à la surveillance pour connaître les types de comportement, les relations, les déplacements et le « savoir-faire professionnel » des groupes et individus que visent ses enquêtes. Cette méthode sert à déceler les menaces à la sécurité nationale, tels l'espionnage et le terrorisme. Les opérations de surveillance permettent en outre de recueillir beaucoup de renseignements personnels. À cette fin, les équipes de surveillance du Service emploient diverses méthodes. En situation d'urgence, il est permis de lancer une opération de surveillance avant d'obtenir une autorisation de ciblage.

Compte tenu de la dimension internationale des enquêtes, le SCRS a conclu des ententes détaillées d'échange d'informations avec un certain nombre de services de renseignement étrangers, avec lesquels il prennent part à de multiples conflits étrangers à un moment donné.

Pour le Service, il s'agissait d'une menace potentielle particulièrement grave, compte tenu d'un ensemble donné de circonstances propres aux cibles :

- certains extrémistes visés par les enquêtes ne sont infodés à aucun groupe mais entretiennent plutôt des rapports avec les échelons les plus élevés d'un certain nombre de groupes terroristes;
- certains individus visés par les enquêtes, bien que ressortissants d'un pays, obéissent aux ordres d'extrémistes de diverses autres nationalités, tandis que d'autres leur dictent les consignes à suivre;
- certains extrémistes visés par les enquêtes prennent part à de multiples conflits étrangers à un moment donné.

en question. Certains d'entre eux, qui avaient connu une existence mouvementée, ont trouvé refuge au Canada d'où ils organisent et coordonnent des attentats terroristes destinés à frapper d'autres pays.

Pour le Service, il s'agissait d'une menace potentielle particulièrement grave, compte tenu d'un ensemble donné de circonstances propres aux cibles

devrait jouer un rôle élargi dans les questions relatives aux réfugiés, mais que ce rôle devrait être défini avec soin et transparence. Plaintes au sujet du filtrage des demandes d'immigration

Le Comité est chargé d'enquêter au sujet de toute plainte découlant des entrevues de filtrage des immigrants. Il prévoit que ces enquêtes lui permettront de comprendre encore mieux le rôle du Service en matière d'immigration et le mode de fonctionnement du système sur le plan des lois, des politiques et de l'équité. Les premières plaintes de cette nature devaient être entendues en juillet 1998 et d'autres, en septembre suivant.

Un conflit étranger

Rapport n° 96

Le Comité a examiné une série d'enquêtes menée par le SCRS sur des groupes et individus qui avaient été mêlés à un conflit armé dans un pays étranger. Il a cherché à déterminer si ces enquêtes étaient appropriées, compte tenu de la menace représentées par les cibles, et si elles avaient été menées conformément à la Loi, aux instructions du Ministère et aux politiques et procédures établies par le SCRS.

Méthode d'examen

Dans son examen couvrant la période d'avril 1995 à mars 1997, le Comité a scruté les enquêtes du Service sur un groupe terroriste notoire et sur un petit nombre d'individus. Ses recherches ont scruté tous les documents supports électronique et papier

L'immigration et du statut de réfugié (CISR) et qu'à tout événement la plupart des demandeurs ne sont demeurés au Canada que pendant six mois, tout au plus.

La situation concernant les demandeurs du statut de réfugié a maintenant sensiblement changé. Depuis 1993, la très grande majorité (99 p. 100) d'entre eux sont déclarés admissibles à revendiquer ce statut et quiconque le fait peut compter demeurer au Canada pendant un bon moment avant qu'une décision finale ne soit rendue. Ces dernières années, près de 60 p. 100 des demandeurs se sont présentés aux fonctionnaires canadiens sans aucun passeport, pièce d'identité ou document de voyage.

Le Comité estime que le SCRS devrait jouer un rôle élargi dans les questions relatives aux réfugiés, mais que ce rôle devrait être défini avec soin et transparence

Le Comité est d'avis que, dans ce contexte fort différent et beaucoup plus exigeant, CIC doit en savoir le plus possible sur les réfugiés éventuels quant aux menaces qu'ils pourraient représenter pour la sécurité nationale. Leurs antécédents au Canada et à l'étranger doivent être connus et compris, et nous sommes convaincus que le SCRS a un rôle approprié à jouer à cet égard. Même si le Service ne participe pas actuellement au filtrage des réfugiés éventuels, des discussions sont en cours à ce sujet avec CIC.

Le SCRS fournit déjà à CIC certaines informations sur les réfugiés. Nous avons relevé, par exemple, plusieurs cas où des revendicateurs du statut de réfugié ont comparu devant la CISR et vu CIC s'opposer à leur revendication sur la foi d'informations obtenues du SCRS, et où la CISR a assigné des agents du Service à venir témoigner au sujet d'informations fournies dans des affidavits. Le Comité estime que le SCRS

régulièrement à CIC tout renseignement qu'il obtient à ce sujet. De l'avis du Comité, la responsabilité du Service en ce domaine devrait être consacrée dans une politique.

Assistance du Service dans

l'application de la loi et l'interception Le Service prend part au Programme d'in-

terception aux points d'entrée, récemment mis sur pied par CIC. Il y a pour rôle de

prévenir rapidement CIC si un individu donné, qui veut entrer au Canada, présente

une menace à la sécurité nationale. Les fonctionnaires de l'immigration tiennent

compte de ses avis lorsqu'ils déterminent si un immigrant éventuel est admissible

en vertu de l'article 19 de la Loi sur l'immigration. Jusqu'en juin 1998, le SCRS

ne prenait pas note de ces opinions. Depuis, cependant, il documente toutes les entrevues

auxquelles il participe à l'occasion d'inter- ceptions. L'information conservée dans le

Système d'information sur le filtrage de sécurité en vertu de l'article 15 comprend

les données signalétiques de l'intéressé et précise si un rapport a été versé dans la

banque de données opérationnelles relevant de l'article 12. En dépit de cette procédure,

Nous recommandons qu'à l'avenir tout avis donné à CIC soit consigné

dans un document contenant les détails propres à la personne

interviewée.

Le SCRS et les demandeurs du statut de réfugié

Des quelque 26 000 revendications du statut de réfugié, ou presque, faites au Canada en

1997-1998, près de 60 p. 100 ont été

présentées à des points frontaliers et, le reste, à des bureaux d'immigration situés à l'intérieur du pays. Lorsqu'une personne

revendique le statut de réfugié, les agents principaux d'immigration l'interrogent et

lui demandent de remplir un formulaire d'identification personnelle. Ils examinent

ensuite tous les documents pertinents dont ils disposent : passeports, autres pièces

d'identité et documents de voyage. Ils prennent aussi la photo du demandeur et

ses empreintes digitales. Celles-ci sont transmises par la poste à la GRC afin de

vérifier s'il existe une autre demande pour ces mêmes empreintes et si le demandeur a

des antécédents criminels au Canada. Il est évident, pour le Comité, que ce

processus comporte des lacunes. Dans une étude sur les procédures de traitement des

revendications de réfugié, le vérificateur général a écrit que, dans la plupart des cas,

les agents d'immigration décident de la recevabilité des revendications sans avoir

obtenu, au préalable, toute l'information nécessaire pour rendre une décision éclairée.

L'évaluation des critères de recevabilité repose donc essentiellement sur la déclaration

des revendicateurs.

L'examen du Comité montre aussi qu'avant les audiences, on ne vérifie pas couramment

si les noms des revendicateurs figurent dans les banques de données du Service.

Le motif initial de la décision de procéder de cette façon est, sauf erreur, que les

fonctionnaires de l'immigration n'estimaient pas productif le filtrage de l'ensemble des

revendications du statut de réfugié puisqu'à l'époque seulement 20 p. 100 d'entre elles

ont été approuvées par la Commission de

Le CSARS estime que les compétences du Service en matière d'enquête pourraient être utiles dans les entrevues avec des demandeurs éventuels soupçonnés de crimes de guerre

éventuels ne peuvent apaiser certaines craintes tant qu'ils n'en savent pas suffisamment sur ce qu'on leur reproche. À notre avis, le SCRS doit tout mettre en œuvre pour les informer le plus complètement possible, en respectant les contraintes manifestes imposées par la sécurité. Les comptes rendus du Service à CIC témoignent de sa part un souci constant en ce sens.

Enfin, nous avons trouvé, dans certains comptes rendus du SCRS, des informations tirées de la banque de données du Service et d'autres, de sources ouvertes. Le CSARS est d'avis que les comptes rendus d'entrevues avec des immigrants devraient contenir uniquement des renseignements recueillis en entrevue ou, sinon, préciser clairement ce qui a été discuté et ce qui ne l'a pas été à ce moment-là. À la lecture des comptes rendus, il est parfois difficile de distinguer ce qui a été dit par les immigrants éventuels des propos des intervieweurs à leur intention, ou de savoir si l'information provient d'une toute autre source.

Stratégie de CIC en matière de « crimes de guerre »
Le Comité sait que CIC a pour priorité, entre autres, de renforcer la capacité du Canada à déployer les demandeurs éventuels du statut d'immigrant ou de réfugié soupçonnés de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Comme la GRC ne prête actuellement pas son concours à CIC pour les entrevues de filtrage, le CSARS estime que les compétences du Service en matière d'enquête pourraient être utiles dans les entrevues avec des demandeurs éventuels soupçonnés de crimes de guerre. Le SCRS affirme qu'il communiquera

Dans l'examen du processus de filtrage des demandes d'immigration, le Comité s'est penché sur les directives écrites du Service à ses agents. À notre avis, ces directives, intitulées *Lignes directrices des procédures en matière de filtrage des demandes de citoyenneté et d'immigration*, laissent à désirer à bien des égards. En effet, on y trouve que, « en aucun temps l'enquêteur devrait laisser croire au requérant que sa collaboration avec le Service pourra faciliter [l'étude de] sa demande ». Cette interdiction vise, à notre avis, la possibilité de recruter l'intéressé comme source dans le contexte d'une demande d'immigration en instance. Nous croyons que les Lignes directrices devraient être moins équivoques à ce sujet et interdire clairement d'utiliser les entrevues d'immigrants pour le recrutement ou à d'autres fins étrangères à leur objet même. Le Service a informé le CSARS qu'il avait entrepris de revoir les Lignes directrices. Nous verrons si ce problème particulier a été réglé dans la version mise à jour.

De plus, le Comité est d'avis qu'il serait utile au processus de filtrage de mentionner explicitement le paragraphe 8(1) de la *Loi sur l'immigration* dans les Lignes directrices du Service. On y voit en effet que quiconque veut entrer au Canada a le fardeau de prouver qu'il en a le droit ou que sa venue au pays ne contreviendrait ni à cette loi ni à ses règlements. Toute personne désireuse d'entrer au pays devrait savoir que, si elle ne coopère pas au processus de filtrage, sa demande ne pourra être étudiée.

Cependant, le Comité sait aussi que, sauf circonstances exceptionnelles, les immigrants

Les Lignes directrices devraient être moins équivoques à ce sujet et interdire clairement d'utiliser les entrevues d'immigrants pour le recrutement ou à d'autres fins étrangères à leur objet même

afin d'englober l'ensemble des demandes reçues dans le monde entier. L'application étendue de ces procédures devrait faciliter l'échange d'informations tout en normalisant et élargissant le processus de filtrage des demandes d'immigration. Nous exhortons le SCRS à poursuivre ces améliorations de concert avec CIC.

Terminologie d'une loi révisée

À l'automne 1996, le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration a annoncé la création d'un groupe consultatif chargé de revoir en autonomie la Loi sur l'immigration du Canada. Le Groupe consultatif sur la révision de la législation, qui est indépendant de CIC, s'est attaché à déterminer quelles modifications devraient être apportées aux lois et aux politiques pour réaliser les objectifs de la politique d'immigration du Canada. L'une de ses recommandations fut de normaliser la terminologie des parties pertinentes des lois canadiennes. En particulier, selon le Groupe, les dispositions de toute nouvelle loi sur l'immigration, traitant de personnes non admissibles au Canada pour des raisons de sécurité, devraient s'harmoniser avec la définition de « menaces envers la sécurité du Canada », énoncée dans l'actuelle Loi sur le SCRS. Le Comité de surveillance a appuyé cette recommandation sans réserve.

Entrevues et filtrage à l'immigration

L'apport le plus visible du Service au processus de l'immigration est sa participation aux entrevues de filtrage des demandes. C'est généralement CIC qui prend les dispositions pour ces entrevues, que mènent cependant les enquêteurs régionaux du Filtrage de

L'apport le plus visible du Service au processus de l'immigration est sa participation aux entrevues de filtrage des demandes

sécurité. Pour diverses raisons, toutefois, il arrive souvent qu'un enquêteur d'une autre direction opérationnelle du Service soit également présent.

Même si le Comité connaît les avantages que procure la participation aux entrevues d'immigration des agents du Service chargés d'enquêtes en vertu de l'article 12 dans les bureaux régionaux du SCRS, leur participation accroit le risque que ces entrevues servent aux fins des enquêtes, plutôt qu'à celles auxquelles elles sont destinées : fournir aux immigrants éventuels l'occasion d'expliquer tout renseignement défavorable sur leur situation relative à la sécurité. Le Comité tient à souligner que le Service est tenu de maintenir un juste équilibre entre la nécessité de fournir des conseils complets et pertinents, d'une part, et les droits des personnes interviewées, d'autre part.

Cependant, le Comité est également conscient des complications qui surgissent lorsqu'un immigrant éventuel fait aussi l'objet d'une autorisation de ciblage, ce qui permet au SCRS de recourir à des méthodes d'interrogation plus serrée que celles servant généralement aux entrevues d'immigrants.

Les entrevues d'immigrants auxquelles prennent part les enquêteurs du SCRS ne contribuent à régler les questions de sécurité que si les enquêteurs sont bien informés, et les entrevues menées habilement. À cet égard, le Comité est favorable à l'idée qu'on fournisse au Service les notes des agents d'immigration compétents, lorsqu'il y a renvoi à un deuxième interrogatoire.

Informationisation accrue du traitement des demandes d'immigration et du statut de réfugié

Au sujet du rôle du Service dans le traitement par CIC des demandes de résidence permanente présentées au Canada et à l'étranger par des immigrants et des réfugiés, le Comité a noté que les échanges électroniques de données entre CIC et le SCRS et l'utilisation de profils de sécurité établis avaient réduit considérablement le temps requis pour le filtrage. Les demandes présentées à l'extérieur du Canada — qui représentent quelque 80 p. 100 du total des 215 000 demandes — relèvent du Programme de filtrage des demandes d'immigration à l'étranger. Le Service partage la responsabilité de leur traitement avec les fonctionnaires de l'Immigration.

Pour le Comité, l'ensemble du processus de filtrage est manifestement une opération délicate de gestion des risques. Cela oblige à mettre constamment en équilibre les besoins en matière de sécurité et la nécessité d'atteindre les objectifs du programme d'immigration de façon efficace et à propos. Notre examen de deux bureaux d'immigration au Moyen-Orient montre que les dilemmes rattachés à une gestion prudente peuvent être particulièrement difficiles. Des facteurs extérieurs évidents, comme l'éloignement et la situation politique locale, et des problèmes d'organisation, telle la capacité d'organismes étrangers à répondre aux demandes d'informations du Service, ont tous une incidence sur la nature de la participation du SCRS aux questions d'immigration.

Le Comité a noté qu'on examinait la possibilité d'élargir les moyens techniques servant à traiter les demandes présentées au Canada

Service à épauler les efforts du Canada pour contrôler l'immigration :

- la demande de résidence permanente pour immigrants et réfugiés (au Canada et à l'étranger);
- le filtrage des demandes de dignitaires étrangers et de visiteurs au Canada;
- les mesures d'exécution (arrestations, détentions, expulsions);
- le filtrage des revendicateurs du statut de réfugié;
- l'étude des demandes de citoyenneté.

Pour ces programmes, les pouvoirs nécessaires au filtrage d'immigration sont conférés au Service en vertu des articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*. Lorsqu'il prête cette assistance, il échange des informations sur les questions relatives aux menaces à la sécurité du Canada, telles que définies à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, et il conseille CIC quant aux catégories non admissibles prévues à l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*. Le Service effectue en outre les enquêtes nécessaires au filtrage des immigrants, dont les entrevues requises à cette fin.

Constatations du Comité

Les mécanismes de coopération correspondant à chacun des programmes mentionnés plus haut sont décrits de façon assez détaillée ailleurs dans le rapport [voir la section 2 : Enquêtes sur les plaintes, page 65]. Le but du Comité dans la partie qui suit est d'examiner les activités entreprises par le Service pour prêter assistance à CIC et influant sur l'ensemble des rapports de coopération.

Le Manuel des politiques sur les opérations du SCRS contient des dispositions sur l'« aide opérationnelle » et les « opérations mixtes » et habilite la haute direction du SCRS à approuver l'une ou l'autre de ces formes de coopération opérationnelle si la chose est pressante. Par contre, selon l'instruction du Ministre, la « coopération opérationnelle » avec les services étrangers doit, en règle générale, être approuvée à l'avance et toute « aide opérationnelle » peut être autorisée par les cadres supérieurs du Service en cas d'urgence. L'instruction du Ministre reste silencieuse sur la question des « opérations mixtes ».

Le Comité estime que, dans ces deux documents d'orientation, un certain nombre de termes clés ne sont pas définis clairement, de sorte que l'instruction du Ministre et le Manuel des politiques du Service semblent incohérents quant aux règles de conduite à suivre par les agents du SCRS. Il croit que ce dernier et le Ministère devraient faire le nécessaire pour combler ces lacunes.

Rôle du SCRS dans le filtrage des demandes d'immigration

Rapport n° 105

Ampleur de la vérification et méthode suivie

L'objectif premier de cette étude était de comprendre le rôle du Service dans l'assistance fournie au gouvernement à l'égard de son Programme d'immigration, et d'évaluer la qualité des relations du Service avec ses interlocuteurs de Citoyenneté et Immigration

Canada (CIC). Même si notre examen était axé sur le rôle du SCRS dans la prestation de conseils et d'informations à CIC, nous avons aussi scruté les priorités et stratégies de ce ministère dans la mesure où elles influencent sur les fonctions du Service. Ainsi, nous avons appris qu'en 1998-1999, CIC s'emploiera à resserrer le filtrage aux points d'entrée au Canada, dont ceux situés à l'étranger et dans les aéroports internationaux. On peut donc prévoir un accroissement correspondant des activités du SCRS dans ces secteurs.

Pour mener à bien cette étude, les chercheurs du CSARS ont rencontré des fonctionnaires de CIC et du SCRS et des membres des milieux juridiques gouvernemental et privé, qui s'occupent du droit relatif à l'immigration et aux réfugiés, ainsi que des organisations non gouvernementales oeuvrant en ce domaine. Tous les dossiers et comptes rendus d'entrevues pertinents du SCRS et tous les mémoires envoyés à CIC ont été examinés. De plus, le Comité a effectué des vérifications dans trois Centres de traitement des demandes d'immigration (deux au Moyen-Orient et l'autre à Buffalo, New York). Il a interviewé un ambassadeur et plusieurs gestionnaires du Programme d'immigration afin de mieux comprendre les rapports de coopération. CIC nous a informés que ses rapports avec le Service sont extrêmement bons.

La nature des rapports de coopération

Depuis la création du SCRS, divers programmes coopératifs ont vu le jour, définissant les mécanismes qui amènent le

Pour le Comité, l'ensemble du processus de filtrage est manifestement une opération délicate de gestion des risques

s'était conformé aux politiques, aux instructions du Ministre et à la loi. Il a décelé un problème dans un cas et une ambiguïté évidente des politiques dans un autre.

Défaut d'obtenir

une confirmation indépendante La première affaire concerne des évaluations effectuées par les autorités israéliennes et transmises au Service. Dans un élément de l'affaire, il est évident que le SCRS avait négligé de faire confirmer par un tiers l'information échangée. Nous avons fait part au Service de notre inquiétude au sujet de cette affaire qui impliquait une aide opérationnelle (voir plus loin), et lui avons recommandé la ligne de conduite à tenir.

Lacune sur le plan des politiques

L'une des conjectures des médias au sujet de l'affaire Meshal est que le SCRS et le Mossad auraient participé à des « opérations mixtes ». De l'avis du Comité, le sens du terme « opérations mixtes », qu'on retrouve dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du Service, est pour le moins

ambigu, comme le montre la deuxième affaire, la seule qui a débordé le cadre de l'échange d'informations et qui est presque devenue une « opération mixte ».

Dans cette affaire, le SCRS a procuré à des représentants étrangers au Canada une aide que le Service a qualifiée de pressante. C'est ainsi que, conformément à l'instruction ministérielle, l'activité a été approuvée par un cadre supérieur du SCRS et le Ministre a été

informé après le fait.

fois répétée mais dénuée de tout fondement dans les faits.

Les passeports saisis :

s'agit-il de faux ou de vrais passeports « acquis » clandestinement?

Les autorités jordaniennes ont remis les deux passeports saisis aux autorités canadiennes. Après en avoir fait une inspection technique, les spécialistes judiciaires de la GRC ont conclu qu'il s'agissait de faux. Les spécialistes techniques du SCRS ont ensuite procédé à leur propre expertise des deux documents et conclu ce qui suit :

- Les passeports étaient entièrement contrefaits;
- la contrefaçon était d'excellente qualité;
- compte tenu de la fabrication soignée des faux passeports, on les avait probablement fabriqués en grande quantité.

L'information du Service a été communiquée aux organismes fédéraux compétents en matière de passeports et chargés de surveiller les points d'entrée au pays.

Nature et ampleur de la coopération entre le SCRS et Israël

Dans la foulée de la tentative d'assassinat survenue à Amman, on s'est demandé si les relations entre le SCRS et les autorités israéliennes se limitaient aux échanges de renseignements ou s'il y avait eu coopération sur le plan opérationnel.

Pour la période 1992-1995, le Comité a relevé quatre affaires de coopération entre le Service et les autorités israéliennes. Il les a toutes scrutées pour déterminer si le SCRS

Le sens du terme « opérations mixtes », qu'on retrouve dans le *Manuel des politiques sur les opérations du Service*, est pour le moins ambigu

- le CSARS n'a trouvé aucune preuve que les autorités israéliennes avaient consulté le SCRS avant la tentative d'assassinat;
- le Comité n'a trouvé aucune preuve (ni dans cet incident ni dans quelque autre cas) que les autorités israéliennes aient demandé au Service à utiliser des passeports canadiens;
- le CSARS n'a trouvé aucune preuve, non plus, que le SCRS ait fourni des passeports canadiens aux autorités israéliennes ou fermé les yeux sur l'utilisation de tels passeports.

Usage abusif de passeports

Dans notre examen des dossiers du SCRS, nous avons cherché des informations indiquant si le Service savait de manière générale que les passeports canadiens faisaient l'objet d'un usage abusif et s'il en avait informé le gouvernement. Nous avons trouvé que le Service avait fourni des renseignements complets à ce dernier sur cette question, qu'il avait fait une enquête poussée sur tous les cas d'usage abusif de passeports canadiens par des agences de renseignement étrangères et, à une exception près, qu'il avait signalé aux organismes gouvernementaux compétents tous les cas d'usage abusif présumé de passeports.

Aux questions que nous lui avons posées sur cette unique exception, le Service nous a expliqué qu'il n'avait pas signalé ce cas parce que, s'il l'avait fait, il aurait compromis des renseignements fournis par un tiers, en l'occurrence un service de renseignement étranger.

Quant aux conseils que le SCRS avait donnés au gouvernement à cet égard, un directeur du Bureau canadien des passeports — organisme gouvernemental investi de la responsabilité première en matière de passeports — a affirmé au Comité que les renseignements du Service avaient été fort utiles et qu'il ne connaissait aucun cas où des informations pertinentes avaient été passées sous silence.

« Troc » de renseignements

Le Comité a relevé dans les médias des allégations voulant que le SCRS ait fourni les passeports canadiens ou « fait mine de rien » en échange d'informations de représentants d'Israël. Nous n'avons trouvé aucune preuve de l'existence d'une telle entente entre les autorités israéliennes et le SCRS au sujet des passeports ni de quelque autre échange irrégulier.

Cette conclusion se fonde sur un examen des dossiers du Service et sur des entrevues avec certains de ses agents et des diplomates. Nous avons déterré des dossiers antérieurs à la *Loi sur le SCRS* ainsi que recherché et interviewé des agents du Service à la retraite qui auraient été au courant d'ententes de « troc ». Aucune allégation n'a pu être corroborée de quelque manière que ce soit.

Le Comité est conscient de l'importance de la politique du « donnant, donnant », ou de la contrepartie, dans le milieu du renseignement. Il ne voit cependant rien qui en fonde l'existence dans cette affaire. Il en est venu à la conclusion que celle-ci était entrée dans la mythologie urbaine — une légende maintes

Le Comité en est venu à la conclusion que celle-ci était entrée dans la mythologie urbaine — une légende maintes fois répétée mais dénuée de tout fondement dans les faits

Méthode suivie par le CSARS

dans son examen

Pour déterminer si le SCRS avait trempé dans l'affaire Meshal et quel rôle il y avait joué, nous avons examiné tous ses dossiers pouvant avoir trait à l'incident et ceux touchant la coopération opérationnelle du Service avec les autorités israéliennes. Nous avons scruté les enquêtes sur les cas antérieurs où l'on présumait qu'il y avait eu usage abusif de passeports canadiens, et les avis que le SCRS avait donnés au gouvernement. Nous avons noté que le gouvernement du Canada avait protesté auprès des autorités israéliennes au sujet de ces cas. Le Comité de surveillance a aussi examiné tous les échanges de renseignements entre ces dernières et le Service de 1992 à 1997.

Dans nos enquêtes, nous avons aussi interviewé personnellement les autorités compétentes, dont des fonctionnaires du SCRS, des représentants consulaires canadiens et un haut fonctionnaire du Bureau des passeports. Nous nous sommes aussi entretenus avec l'ancien ambassadeur du Canada en Israël, M. Norman Spector, en raison de ses déclarations publiques sur l'affaire, et entre autres sur l'usage abusif de passeports.

Constatations du Comité — Principaux points

Même si le SCRS a fourni une aide opérationnelle aux autorités israéliennes par le passé,

- le Comité n'a trouvé aucune preuve d'une participation quelconque du Service à l'affaire Meshal, à Amman;

Antiterrorisme ou antisubversion? Le Comité est convaincu que les quatre enquêtes ont été menées sur la base des articles pertinents de la Loi et ont été autorisées selon les règles. La sélection des cibles et toutes les activités d'enquête ainsi que tous les rapports étaient fondés sur un objectif politique, et non sur la nature des opinions politiques mêmes. De plus, les méthodes d'enquête employées étaient adéquates à la gravité de la menace.

La coopération opérationnelle et l'affaire Meshal

Les médias ont fait état de deux agents du service de renseignement israélien appelé Mossad qui, munis de passeports canadiens, avaient tenté le 25 septembre 1997 d'assassiner un représentant, Khaled Meshal, de l'organisation palestinienne Hamas, à Amman, en Jordanie. L'attentat ayant échoué, les autorités jordaniennes ont arrêté les deux hommes et saisi leurs passeports. Cet incident et l'utilisation de passeports canadiens par le service de renseignement israélien ont soulevé bien des questions au sujet de la coopération du SCRS avec des organismes étrangers, certaines ayant fait grand bruit à l'époque dans divers médias.

Le Comité de surveillance a consacré beaucoup d'énergie à examiner les événements entourant cet incident, surtout en raison de la gravité des allégations, soit que le SCRS pouvait avoir pris part à une tentative d'assassinat dans un pays étranger.

Le Comité n'a trouvé aucune preuve d'une participation quelconque du Service à l'affaire Meshal, à Amman

traitant d'« antisubversion », et les autorisations de ciblage correspondantes doivent être autorisées personnellement par le Ministre¹, ce qui n'est normalement pas exigé pour les autres catégories d'enquêtes.

Comme pour la plupart de ses examens, le Comité a aussi cherché à évaluer si le Service avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace, si le niveau des enquêtes était approprié à la gravité et à l'imminence de la menace et si l'information recueillie était strictement nécessaire. Pour leur vérification, les chercheurs du CSARS ont pu consulter tous les rapports et dossiers produits par le SCRS au fil de ses enquêtes.

Constatations du Comité

Les deux premières affaires portent sur une série d'incidents violents survenus au milieu des années 90. Nous avons conclu que le Service avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace à la sécurité nationale et qu'il avait recueilli uniquement l'information strictement nécessaire pour conseiller le gouvernement. Cependant, le Comité a aussi observé certains heurts survenus entre le SCRS et le service de police qui menait une enquête criminelle parallèle sur les mêmes cibles. Les frictions graves autour des exigences imposées par les tribunaux en matière de divulgation depuis l'arrêt *R. c. Stinchcombe* [voir l'encadré de la page 33].

Selon l'interprétation de la décision par le service de police, toute information que ce dernier détenait, qu'elle fut verbale ou écrite,

officielle ou non, et quelle qu'en fut la source, pouvait être divulguée au tribunal. Pour assurer l'intégrité et la sécurité de ses enquêtes et méthodes, le SCRS a réagi à cette position en filtrant avec soin tous les renseignements échangés avec ce service de police. Même s'il est convaincu que les effets de ce désaccord étaient plutôt régionaux et temporaires, le Comité continuera de suivre les répercussions que l'arrêt *Stinchcombe* pourrait avoir sur les opérations du Service et sur ses relations avec d'autres organismes compétents, surtout en matière d'antiterrorisme.

La troisième affaire que nous avons examinée est une enquête liée à un secteur d'intérêt, qui s'étendait à tout le pays mais se concentrait surtout à Toronto et à Vancouver. Des quelque 200 rapports, au moins, générés par cette enquête dans les régions, deux n'étaient pas strictement nécessaires, à notre avis. Dans le premier, l'information recueillie ne concernait aucune activité violente, quelle qu'elle soit. Le Service s'est dit d'accord avec notre observation et a par la suite supprimé le rapport de sa banque de données. Le second rapport que nous avons mis en doute traitait du séjour au Canada d'un représentant de parti politique étranger. Même si le Comité n'acceptait pas, au début, la raison invoquée par le SCRS pour justifier sa participation à l'affaire, l'information qu'il nous a fournie depuis nous a amenés à conclure à l'existence effective d'une menace éventuelle à la sécurité nationale.

Nous n'avons relevé aucun problème dans la quatrième enquête que nous avons scrutée.

compétents

Le Comité continuera de suivre les répercussions que l'arrêt *Stinchcombe* pourrait avoir sur les opérations du Service et sur ses relations avec d'autres organismes compétents

Section 1 : Examen des activités de renseignement du SCRS

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1997-1998

procédures touchant l'échange d'informations avec les organismes d'application de la loi et les ministères; le programme de liaison du Service avec les agences de renseignement étrangères; ainsi que le premier volet de notre étude sur la coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada.

Le Comité fait en outre état de quatre autres études de moindre envergure. La première traite des politiques du Service à l'égard des institutions « névralgiques », la deuxième, de la conduite d'une opération particulière faisant appel à une source humaine, la troisième, des mesures correctives prises à la suite d'un manquement à la sécurité survenu au Service, et la dernière, d'une affaire de contre-espionnage revêtant un intérêt historique.

La violence politique en milieu urbain

Rapport n° 94

En 1997, nous avons examiné quatre enquêtes menées par le Service sur des personnes et organisations canadiennes en vertu de l'article 12 et de l'alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS — partie de son mandat qui l'oblige à enquêter sur les menaces de « violence grave » visant à atteindre un objectif politique, mieux connu sous le nom de clause sur « l'antiterrorisme ». L'une des raisons qui ont poussé le Comité à se pencher sur cette série particulière de cas est qu'il voulait s'assurer que le SCRS ne faisait pas d'enquêtes d'antiterrorisme en vertu de son mandat sur l'antiterrorisme. Les enquêtes menées en vertu de l'alinéa 2d) de la Loi,

Cette partie du rapport de vérification présente les résultats des principales recherches et analyses qu'a effectuées le Comité au cours de l'exercice financier. Ces études spéciales s'ajoutent aux autres formes de recherches menées par le CSARS et visent à les compléter et à les étayer.

La sélection des dossiers que le Comité scrute en profondeur tient à divers facteurs dont l'évolution du contexte international de la menace, les changements technologiques, la nécessité d'assurer le suivi de ses propres recommandations, les nouvelles orientations gouvernementales importantes qui, à son avis, pourraient influencer sur les activités du Service, les changements structurels au sein du SCRS même ou un déplacement de l'accent de ses enquêtes ainsi que toute autre question intéressant les membres du CSARS.

Voici les dossiers qui, cette année, revêtent un intérêt particulier pour le Comité : les enquêtes du SCRS sur la violence politique en milieu urbain; l'affaire Meshal à Amman, en Jordanie; le rôle du Service quant au filtrage des immigrants; les questions entourant un conflit étranger et plusieurs menaces intérieures; la coopération au sein de l'administration gouvernementale en matière de sécurité économique; les politiques et

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS

L'agencement et la présentation du rapport de vérification de cette année sont les mêmes que ceux qui avaient été adoptés pour celui de 1996-1997. Les observations et réactions qui ont été faites au cours de l'exercice aux membres et au personnel du Comité semblent confirmer l'espoir que cette nouvelle présentation soit plus pratique et plus informative.

En général, le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur les questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger les Canadiens et les Canadiennes contre les menaces à leur sécurité.

• La section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire ces évaluations.

• La section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur diverses catégories de plaintes.

• La section 3 englobe sous une même rubrique — Le régime de responsabilisation du SCRS — les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

Comme les précédents rapports, celui de cette année établit une distinction nette entre les commentaires et recommandations qui découlent de la tâche principale du Comité — scruter le SCRS et ses activités échelonnées sur une certaine période — et les renseignements plus généraux ou historiques qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Les sujets qui, de l'avis du CSARS, intéressent le lecteur par leur caractère informatif, documentaire ou technique figurent dans des encadrés ombrés. Contrairement au corps du rapport, ces textes ne contiennent aucune opinion ni conclusion du Comité et visent à exposer des faits.

Dans chaque section du rapport de vérification de cette année, une innovation mineure, quoique importante à nos yeux, est la mention de l'étude du CSARS dont chacune est tirée, le cas échéant. Les références complètes des études figurent à l'annexe B.

Le premier est qu'il peut être assuré que nul autre que le CSARS décide de ce que doivent contenir ses rapports. Aucun organe du gouvernement, ni le Service ni l'appareil bureaucratique n'en dicte le contenu au Comité : c'est lui qui détermine ce contenu. Il est de pratique établie que le Service revoie les ébauches des rapports du CSARS pour éliminer les erreurs factuelles, comme cela est fréquent dans les relations entre vérificateurs et organismes surveillés. Cependant, c'est le Comité et lui seul qui a le dernier mot. Il envoie ensuite ses rapports au Solliciteur général pour qu'il les transmette au Parlement. Comme le lui prescrit la *Loi sur le SCRS*, le Ministre est alors tenu de les présenter au Parlement (et au public) dans un délai préalable, sans y changer un iota.

Le second point est que notre rapport annuel de vérification n'est ni une réflexion bureaucratique après le fait ni un document de relations publiques. C'est plutôt l'aboutissement d'un examen détaillé des divers aspects des activités du Service, échelonné sur toute une année, études, questions et plaintes s'intègrent de quelque manière dans le rapport qu'il nous est enjoint de présenter au Parlement suivant le mandat que nous confère la *Loi sur le SCRS*.

Les membres du Comité sont vivement conscients qu'ils doivent sans cesse gagner et entretenir la confiance du public dans leur travail. Ils espèrent que les efforts, comme ceux dont le rapport de vérification de cette année est le fruit, contribuent un tant soit peu à la réalisation de ces objectifs.

Introduction

Avec la présentation du présent rapport,

le Comité de surveillance des activités de

renseignement de sécurité (CSARS) amorce

sa quinzième année de travail au nom du

Parlement et de la population du Canada.

Dans l'exercice de leurs fonctions, ses mem-

bres s'abouchent avec un vaste éventail de

Canadiennes et de Canadiens : journalistes,

spécialistes de toutes disciplines, parlemen-

taires, fonctionnaires et citoyens en quête

d'information ou auteurs de plaintes. À en

juger par la teneur de ces contacts, le régime

de renseignement de sécurité que le Parlement

a approuvé en 1984 a été à la hauteur. Il y a

eu des progrès considérables et nous sommes

heureux de voir que les membres du Comité,

anciens et actuels, de même que son person-

nel, ont pu y contribuer.

Les membres du CSARS estiment que l'actuel

régime de responsabilisation du Service cana-

dien du renseignement de sécurité (SCRS)

fonctionne raisonnablement bien. Ils sont

toutefois de plus en plus conscients que le

rôle du Comité dans ce régime n'est pas

aussi bien compris qu'il ne devrait l'être.

Un facteur important avec lequel le CSARS

doit composer dans ses communications

avec la population du Canada tient directe-

ment aux tensions qui sont inhérentes aux

opérations de renseignement de sécurité au

sein d'une société démocratique. Le mandat

du Comité le place au centre même des di-

lemmes qui en résultent.

Pour des raisons de sécurité, certaines caté-

gories d'informations ne peuvent être

révélées au grand public, mais la société

démocratique exige du gouvernement le

plus de transparence possible. L'absence

inévitable de faits et d'informations incite à

la spéculation et même à la fiction, et pourtant,

des plaintes légitimes montrent ce qui peut

être fait pour corriger ces fausses perceptions.

Nombre de mécanismes administratifs et

juridiques permettent d'assurer le fonction-

nement responsable de l'appareil de ren-

seignement de sécurité du pays, mais la

grande majorité des citoyens sont forcés de

confier à d'autres le soin d'assurer cette

surveillance.

Chaque jour, les membres et le personnel

du Comité doivent faire face à ces dilemmes,

et les rapports annuels de vérification sont

pour eux le meilleur moyen de trouver un

juste équilibre entre les exigences contra-

dictoires de la transparence et de la respon-

sabilité, d'une part, et celles de la sécurité

des Canadiens et des intérêts de la nation,

d'autre part.

Cette recherche d'un juste équilibre confère

un caractère quelque peu étrange aux com-

munications du CSARS avec le public. Dans

les rapports annuels de vérification, des

énoncés tels que « le Comité a scruté une

enquête menée au Canada par le SCRS sur

certaines personnes qui étaient associées à

un conflit déchirant un pays étranger » ne

vont pas sans sembler exagérément évasifs

ou même dénaturés. Cependant, en raison

des lois du pays et de la prudence entourant

la sécurité de la nation et celle des citoyens,

le CSARS n'a pas d'autre choix s'il veut

agir de façon responsable.

Le lecteur doit avoir présents à l'esprit deux

autres points essentiels lorsqu'il prend con-

naissance des rapports du Comité.

Section 2 : Enquêtes sur les plaintes	60
A. Plaintes reçues en 1997-1998 au sujet des activités du SCRS	61
B. Plaintes reçues en 1997-1998 au sujet du filtrage de sécurité	65
Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS	69
A. Rouages de la responsabilisation du SCRS	69
Les instructions du Ministre	69
Changements aux politiques opérationnelles du Service	70
et aux directives données à ses agents	70
Communication d'informations pour des raisons	71
d'intérêt public ou national	71
Règlements et nominations par le gouverneur en conseil	71
Rapport annuel du directeur du SCRS	71
Certificats de l'inspecteur général	71
Agissements illicites	72
Consultations et demandes de renseignements du CSARS	73
B. Au CSARS	74
Reddition de compte au Parlement	74
Maintenir le contact avec les Canadiennes et les Canadiens	75
Effets des compressions budgétaires	75
Personnel	76
Annexe A : Sigles employés dans le rapport	78
Annexe B : Rapports et études du CSARS depuis 1984	79
Annexe C : Liste des recommandations	85
Annexe D : Résumé des plaintes	88
Annexe E : Statistiques sur le filtrage de sécurité	92
Notes	94

Table des Matières

Introduction	1
--------------------	---

Section 1 : Examen des activités

de renseignement du SCRS

.4

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1997-1998

.4

La violence politique en milieu urbain

.4

La coopération opérationnelle et l'affaire Meshal

.6

Rôle du SCRS dans le filtrage des demandes d'immigration

.9

Un conflit étranger

.14

Coordination des mesures gouvernementales en matière

.16

de sécurité économique – rôle du Service

.19

Échanges d'informations avec les organismes canadiens

.21

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

.27

Enquêtes sur les menaces intérieures

.28

Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada - Partie I ..

.34

Un cas inquiétant de coopération entre le SCRS et un autre organisme ..

.36

Dossiers d'intérêt particulier - rapports sommaires

.36

Quand une source est-elle vraiment une source? Qu'est-ce qui

.36

confère à une institution son caractère névralgique?

.37

Opération faisant appel à une source humaine

.38

Mesures de sécurité interne

.38

Une affaire revêtant un intérêt historique

.40

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada ..

.40

Le ciblage des enquêtes

.40

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

.44

Examen d'opérations délicates

.45

C. Au SCRS

.47

Statistiques sur les activités opérationnelles

.47

Les directions opérationnelles du SCRS

.50

Ententes avec les ministères et gouvernements

.55

Collecte de renseignements étrangers

.56

Gestion, conservation et élimination des dossiers

.57

Recrutement et représentativité au SCRS

.58

L'honorable Andy Scott, C.P., député
Soliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Le 30 septembre 1998

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre entremise, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 1997-1998.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Paule Gauthier

Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.
La présidente,

James Andrews Grant

James Andrews Grant, C.P., c.r.

Robert Keith Rae

Robert Keith Rae, C.P., c.r.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

122, rue Bank

B.P. 2430, succursale D

Ottawa (Ontario)

K1P 5W5

Tél : (613) 990-8441

Télécopieur : (613) 990-5230

Site sur l'Internet : <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Les appels à frais virés sont acceptés, et le standard téléphonique est ouvert de 7 h 30 à 17 h, heure normale de l'Est.

Nota -- Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1998
No de cat. JS71-I/1998
ISBN 0-662-63833-6

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ
RAPPORT ANNUEL 1997 - 1998



Examen opérationnel des activités du SCRS

Canada

CA1
SIR
- A56

SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

SIRC Annual Report 1998-1999

An Operational Audit of the
Canadian Security Intelligence Service

Canada



**SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE**

SIRC Annual Report 1998-1999

**An Operational Audit of the
Canadian Security Intelligence Service**



Canada

Security Intelligence Review Committee
122 Bank Street
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Tel: (613) 990-8441

Fax: (613) 990-5230

Web Site: <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Collect calls are accepted, and the switchboard is open
from 8:00 a.m. to 5:30 p.m. Eastern Standard Time.

© Minister of Supply and Services Canada 1999

Cat. No. JS71-1/1999

ISBN 0-662-64418-2

**SECURITY INTELLIGENCE REVIEW
COMMITTEE
ANNUAL REPORT 1998-1999**

**COMITÉ DE SURVEILLANCE DES
ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE
SÉCURITÉ
RAPPORT ANNUEL 1998-1999**

As a recipient of our Annual Report, do you prefer to read the electronic format on our Web Site: <http://www.sirc-csars.gc.ca> rather than the current hard-copy (paper) format?

☐ YES ☐ NO

À titre de destinataire du rapport annuel du CSARS, préférez-vous lire la forme électronique, Site sur l'Internet : <http://www.sirc-csars.gc.ca> plutôt que son édition papier actuelle?

☐ OUI ☐ NON

Do you want to remain on the SIRC Mailing List to continue to receive the hard-copy Annual Reports?

☐ YES ☐ NO

Voulez-vous que votre nom soit maintenu sur la liste de diffusion des rapports annuels du CSARS pour recevoir son édition papier actuelle?

☐ OUI ☐ NON

Please send your response by fax (613) 990-5230 or E-Mail sirc-csars@smtp.gc.ca

Prière de nous envoyer votre réponse par télécopieur au (613) 990-5230 ou par le biais de notre courrier électronique
sirc-csars@smtp.gc.ca

NAME/NOM:

ADDRESS/ADRESSE:

The Honourable Lawrence MacCaulay, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

30 September 1999

Dear Mr. MacCaulay:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1998-99, for your submission to Parliament.

Yours sincerely,



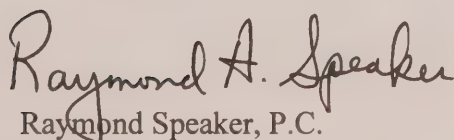
Paule Gauthier, P.C., O.C., Q.C.
Chair



James Andrews Grant, P.C., Q.C.



Robert Keith Rae, P.C., Q.C.



Raymond Speaker, P.C.



Frank McKenna, P.C.



Table of Contents

Statement from the Committee	1
Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities	5
A. Areas of Special Interest for 1998-99	5
Review of Transnational Criminal Activity	5
Review of Intelligence Production	11
Review of Foreign Intelligence Activities in Canada	14
CSIS Investigations on University Campuses	16
CSIS Cooperation with the RCMP - Part II	20
CSIS Liaison with Foreign Agencies	24
Areas of Special Interest - Brief Reports	30
Allegations by a Former CSIS Employee (S. 54)	30
Overlooked Files	32
A Foreign Conflict Case	33
SIRC's View of Issue-Based Targeting	33
B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada	34
The Targeting of Investigations	34
Obtaining and Implementing Federal Court Warrants	37
Audit of Sensitive Operations	40
Internal Security	40
C. Inside CSIS	41
Statistics on Operational Activities	41
CSIS Operational Branches	43
Arrangements with Other Departments and Governments	45
Collection of Foreign Intelligence	47
Management, Retention and Disposition of Files	49
Section 2: Security Screening and Investigation of Complaints	51
A. Security Screening	51
B. Investigation of Complaints	55



Section 3: CSIS Accountability Structure	60
A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms	60
Ministerial Direction	60
Changes in Service Operational Policies and Instructions to Officers . . .	61
Disclosure of Information in the Public and in the National Interest	62
Governor in Council Regulations and Appointments	63
Annual Report of the Director of CSIS	63
Certificates of the Inspector General	65
Unlawful Conduct	65
SIRC Consultations and Inquiries	66
B. Inside The Security Intelligence Review Committee	67
Intelligence Review Agencies Conference	67
Symposia	68
Accounting to Parliament	68
Staying in Touch with Canadians	68
Impact of Budget Reductions	68
Personnel	69
Appendix A: Glossary	70
Appendix B: SIRC Reports and Studies	72
Appendix C: List of Recommendations and Major Issues	79
Appendix D: Complaint Case Histories	84
Notes	86



Statement from the Committee

Canada's Security Intelligence System – Life at Fifteen

In strictly legal terms, the Security Intelligence Review Committee (SIRC) was born in July 1984 when the legislation creating it took effect. However, its true genesis was in the tumultuous political and social events of the late 1960s and 1970s which gave rise to a Commission of Inquiry headed by Justice D.C. McDonald, and a report with the deceptively innocuous title, “Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP.”

Justice McDonald subjected the country's security intelligence apparatus to almost four years of intense scrutiny and he found it wanting. By the time the Commission had finished its work in 1981, Canadians knew two important things most did not know before: that the Royal Canadian Mounted Police in its security intelligence function had routinely committed improprieties and illegal acts against Canadians, and that the security intelligence system of the day was so flawed that it needed to be rebuilt essentially from scratch.

The RCMP Security Service should be disbanded, McDonald concluded, and a new separate, civilian organization put in its place to ensure that security intelligence activities were effective, and at the same time carried out in accordance with the rule of law and accountable to government. After much spirited public discussion the

legislation to create the new agency (the Canadian Security Intelligence Service) and the mechanisms for monitoring its activities (this Committee chief among them) was enacted in 1984.

In a Turbulent World, 15 Years Is a Long Time

Fifteen years is sufficient time to draw some fairly reliable conclusions about the 1984 “revolution” in Canadian security intelligence affairs. At the outset it is important to state that in meeting the goals set by Justice McDonald to create an agency able to “perform effectively in a lawful and proper manner,” the *CSIS Act* and its associated legislative reforms have proven to be remarkably successful. CSIS does its job of identifying threats to Canada and advising the Government about them; SIRC and other responsible bodies including the Inspector General and the relevant committees of Parliament, review the Service's work to help ensure it is effective and that it conforms to the law.

The Members of this Committee would be remiss, however, if we failed to examine and comment on the larger picture beyond our day-to-day reviews of the Service's activities; in this, our view is less sanguine. The plain fact is that some twenty years after Justice McDonald laid out the broad principles for Canada's security intelligence

Justice McDonald subjected the country's security intelligence apparatus to almost four years of intense scrutiny and he found it wanting.

Canadians decided twenty years ago that they would not tolerate a security intelligence agency that did not act within the law.

system there is a growing incongruity between the world for which the existing set of laws and practices were designed almost two decades ago, and the world as it is in 1999.

It is useful to recall that the legislation governing security intelligence in Canada emerged at the height of the Cold War and the depths of the 1980s recession. In 1984 a person by the name of Konstantin Ustinovich Chernenko was head of the Soviet Communist Party, Vaclav Havel had just been released from the first of two terms in a Czechoslovak prison, and few people could tell you what Chechnya was let alone find it on a map.

This is not to suggest that the obvious changes in the world require wholesale revamping of the legislative and administrative apparatus. Indeed, the *CSIS Act* has proved to be quite a flexible instrument for managing intelligence activities in rapidly evolving circumstances. Nevertheless, the number of areas where current policy is either inadequate to the task or altogether silent is significant.

Who's Minding the Store?

Two areas loom as especially problematic. The first concerns security intelligence activities of the Government not covered in existing legislation. The best known is the Communications Security Establishment (CSE). An agency of the Department of National Defence, CSE provides government with foreign signals intelligence in support of Canadian foreign and defence policies. In 1996, the Government for the first time appointed a commissioner to review CSE activities for compliance with the law, and every indication is that Commissioner Claude Bisson is doing commendable work.

Nevertheless, his position is not mandated by any legislation and the office exists at the discretion of the government of the day under the direction of the Minister of National Defence.

Security intelligence activities are on the increase in other parts of the government, in large measure because of the evolving nature of international threats to Canadians. The Departments of Foreign Affairs and International Trade, National Defence, and Citizenship and Immigration Canada are the most active, though there are others as well. None of them, however, are subject to the kind of regulation, direction, and review which currently governs CSIS operations; a state of affairs we believe is not sustainable over the long term.

A key implication of the McDonald Commission's work was that it linked the effectiveness of security intelligence to public accountability. Canadians decided twenty years ago that they would not tolerate a security intelligence agency, irrespective of its goals or achievements, that did not act within the law and in accordance with widely accepted principles of democracy and governmental responsibility. Public confidence that this continues to be the case can only be undermined if it becomes apparent that certain parts of the increasingly varied ensemble of activities called "security intelligence" are arbitrarily subject to less stringent review—or no review at all—than others. In this regard, the recently published report of the Senate Special Committee on Security and Intelligence chaired by Senator William Kelly is an important contribution.¹

Setting National Priorities for Security Intelligence

The second major impact of the sea change in international affairs is the greatly increased threat posed by transnational crime and economic espionage. The Service and other parts of government are responding to these threats and directing increasing resources to counter them. However, a significant challenge to responsible control and review of these activities lies in the current rather oblique language used to describe the threats and decide which parts of government are to deal with them.

The Committee has in the recent past noted instances where the Service has drawn the definition of “economic security” far too broadly for certain activities to be legitimately included within its existing mandate. And as we note in this year’s report, an effective division of labour between CSIS and the RCMP with respect to threats from transnational crime has yet to be realized.

Future effectiveness in dealing with new threats, as well as the capacity to ensure that intelligence activities directed at them are lawful and appropriate, rests in large measure on how the current ambiguities are resolved.

A Comprehensive Review

Canada’s history in the field of security intelligence (not to mention sound public policy making) teaches us that it is foresight and opportunity, not crisis and scandal, which should be the spurs to building upon the achievements of recent years.

The current security intelligence apparatus was designed twenty years ago, and last

examined as a whole in 1990. The Members of SIRC believe that it is time for a thorough Government-wide review of all of the nation’s intelligence systems and organizations. The mechanisms of such a comprehensive examination are for Government to choose, however, we would urge that the review be as open as law and prudence permit, and that all interested parties, individuals, and groups, be encouraged to participate. This Committee would welcome the opportunity to work within any processes that might be undertaken, including any of the appropriate committees of Parliament.

In any democratic society security intelligence activities are among the most serious a government can undertake. They warrant the constant and meticulous attention of all who cherish democratic values and civil discourse in a turbulent and dangerous world.

It is time for a thorough Government-wide review of all of the nation’s intelligence systems and organizations.

How SIRC's Annual Audit Report is Organized

This year's audit report maintains the organization and format instituted in 1996-97. Comments and feedback Committee Members and staff received during the year seemed to bear out our hope that the revised format would be both more functional and more informative.

In general, the report is organized to reflect the Committee's primary functions: first, to review CSIS intelligence activities, second, to investigate complaints about CSIS and associated matters, and third, to act in concert with other parts of the governance system to protect Canadians from threats to their security.

- Section 1 presents the Committee's review and audit of what the Service does and how it does it. The sub-sections represent the different methods the Committee employs to make these assessments.
- Section 2 deals with the Committee's role as a quasi-judicial tribunal with the power to investigate complaints of various kinds.
- Section 3 brings together under one heading—CSIS Accountability Structure—the Committee's review of the multiple administrative and legal mechanisms that hold the Service accountable to Government, Parliament, and the people of Canada.

As before, the report draws a clear distinction between Committee comments, observations and recommendations bearing directly on our major task—reviewing CSIS and associated activities for a certain period of time—and the more general background material we are making available with the aim of assisting Canadians and other readers to understand the context in which security and intelligence work is carried on.

Subjects the Committee believes will be of historical, background or technical interest to readers are set apart from the main text in shaded insets. Unlike the main body of the report, they do not reflect Committee opinion or conclusions as such and are intended to be factual in nature.

A minor but, we believe, important innovation is that where appropriate, each section of the audit report is labelled with the SIRC study from which it is abstracted. The full references are found in Appendix B.

Section 1: A Review of CSIS Intelligence Activities

A. Areas of Special Interest for 1998-99

As has been the practice in recent Annual Reports, the results of special inquiries and concentrated research carried out by the Committee in the course of the year begin our report. These special studies are an addition to and are intended to reinforce the other forms of audit research the Committee undertakes.

Review of Transnational Criminal Activity

Report #107

Organized criminal groups have long been a concern of many democratic governments because of their capacity to disrupt and destabilize the economic well-being of the countries in which they operate, and the threat they pose to law and order. In recent years, criminal organizations both old and new have taken advantage of the greatly increased mobility of populations and advances in communications technology, to extend their activities internationally. In the decade since the end of the Cold War, the activities of the criminal groups emerging from the nations of the old Soviet empire have been of particular concern.

The seriousness of this growing phenomenon was recognized in 1995 when the G-7 states formally recognized international organized

criminal activity as a threat to their security. Many more nations have since strengthened their enforcement efforts, and when they can, have turned to available national security and intelligence resources to assist police in combating the threat.

The Origin of the Service's Interest in Transnational Crime

Following a 1993 Department of Justice legal opinion which embraced the view that transnational criminal activity in certain of its forms could represent a threat to the security of Canada, a role was identified within the Service's mandate whereby CSIS could assist domestic police authorities.² This new CSIS role represented a significant departure from the Service's traditional area of responsibility in which criminal activities were generally investigated only in the context of espionage and serious politically-motivated violence.

Commencing in 1995, the Service initiated a number of investigations into transnational criminal activity using targeting authorities which named individuals, and generic approvals where individuals were not named.³ From the outset, the Service's role was limited to the collection of strategic intelligence. Involvement in criminal matters of a tactical nature more properly the responsibility of police or other law enforcement agencies was to be avoided. The Service's Regions were provided with a set of key objectives for the investigation of the issue-based target (to be discussed more fully below)—objectives which reflected the strategic thrust of the Service's program.

The Service also identified six conditions under which the activities of transnational

The activities of the criminal groups emerging from the nations of the old Soviet empire have been of particular concern.

It was evident to the Committee that CSIS investigators lacked the training and experience to recognize the types of financial and corporate crimes that were supposed to be the object of concern.

criminal groups could be said to represent a threat to the security of Canada. International crime was a threat to Canada when it impacted upon,

- law and order to the extent of affecting the fabric of Canadian society;
- Canada's economic security through such things as large-scale money laundering;
- government programs such as immigration and refugee processes;
- the government's negotiating position with foreign countries;
- Canada's foreign policy interests; and,
- government institutions through such activities as the corruption of public officials.

The first task CSIS set for itself was to establish a solid data base on all the various manifestations of transnational crime. Investigators were authorized to interview persons who may have held relevant information. The Service also made use of its extensive liaison arrangements, both domestic and foreign, to solicit information on the phenomenon generally, and on individuals suspected of being involved.

The focus on the collection of strategic intelligence was restated by CSIS management in November 1997 with investigators urged to make every effort to avoid areas of investigation which fell below the Service's threshold or which had an imminent probability of developing into an enforcement investigation. The Service also took pains to explain its role to domestic government and police agencies, and also to collaborating security/intelligence agencies overseas. In the latter case, CSIS Security Liaison Officers

were instructed to make it known to their foreign counterparts that despite its own strategic focus, the agency was able to "broker" tactical information on transnational criminal activity between them and Canadian enforcement agencies.

Methodology of the Audit

The Committee's 1997-98 audit report examining the Service's cooperative relationship with the RCMP noted CSIS' new initiatives in the area of transnational crime and we stated our intention to conduct a specific inquiry into the Service's activities. The review, the results of which are presented below, was carried out in order to ensure that CSIS investigative activities in relation to transnational crime were consistent with its mandate under the law, its operational policies, and Ministerial Direction.

In selecting cases for special study, our aim was to encompass the spectrum of Service activities: thus we chose an issue-based investigation, an investigation of a foreign-based criminal group in Canada, and the investigation of an individual with suspected links to a foreign criminal group. SIRC researchers examined all files, reports, memoranda, and other documents relating to the selected cases, as well as all policy decisions and instructions governing transnational criminal activity generally.

Findings of the Committee

Training Relevant to the Specialized Nature of the Crimes Involved

The Committee identified several problems that arose quite early in the Service's program. First, it was evident to the Committee that

CSIS investigators lacked the training and experience to recognize the types of financial and corporate crimes that were supposed to be the object of concern. Sophisticated criminal activities such as money laundering, manipulation of international capital flows, securities fraud, and high-level corruption were new to investigators. The Committee's inquiries showed that some thirty months into the program, Service officers were still complaining about their lack of training and some stated that they did not know how to identify certain forms of criminal activity.

"Strategic" and "Tactical" Investigations—a Threshold That Works?

A second problem stems at least in part from the first: the Committee saw that a number of CSIS investigations and inquiries resulted in the collection, retention, and reporting of information on tactical, street-level criminal activities that were clearly not within the scope of the Service's strategic objectives. We believe this results from the fact that the investigative threshold meant to distinguish strategic from tactical intelligence was never adequately defined.

In our review of CSIS cooperation with the RCMP (contained in the 1997-1998 Annual Report) we stated our belief that the terms *strategic* and *tactical* when used in relation to the investigation of transnational criminal activity, were not defined such that they would serve to identify a particular role for the Service. The potential for this sort of overlap was recognized by the Service itself in late 1997. One CSIS official noted that the Service found it difficult to avoid the collection of tactical information which would normally be the province of the police of jurisdiction.

It continues to be the Committee's view, therefore, that where CSIS is unable to bring a unique perspective to a specific area involving transnational crime, it should leave the matter in the hands of the appropriate law enforcement agencies.

Nature of Cooperation Between CSIS and Overseas Agencies

The Committee's third general concern touches on the Service's international contacts. Its focus on strategic intelligence had an unanticipated impact on relationships with collaborating foreign security and intelligence agencies. CSIS learned over time that these agencies were interested in tactical intelligence on transnational crime in support of law enforcement organizations in their own countries. In spite of the Service's offer to serve as a link to the Canadian agencies concerned, the overseas security and intelligence agencies—working partners with CSIS of long standing—established their own direct links with Canadian law enforcement agencies. The intelligence "brokering" role that CSIS saw for itself did not develop as planned and the Service was to some extent left out of the intelligence information exchange.

CSIS Contribution to Canada's Fight Against International Crime

The Committee's review identified several instances where the collection by the Service of strategic information (and its subsequent dissemination to the appropriate government agencies) played a crucial role in government decision making. In addition, the Service's strategic data base on transnational crime aided Citizenship and Immigration Canada

Where CSIS is unable to bring a unique perspective, it should leave the matter in the hands of the appropriate law enforcement agencies.

The Committee was encouraged to note the increasing flow of information from CSIS to departments and agencies of government having particular responsibilities for foreign trade and economic development.

in preventing the entry into Canada of certain organized crime figures based overseas.

The question arose in an earlier review (See 1997-1998 SIRC Annual Report, page 32) as to whether CSIS was providing the RCMP with all the information it had on transnational criminal activity. During the period reported on here, the Committee found that for the most part all tactical or other criminal information that was collected in the course of its strategic investigations was passed promptly to the RCMP or to the police force having jurisdiction. While SIRC researchers did come across a number of tactically relevant reports that bore no positive indication of being passed to police authorities, it was not possible to determine whether the contents of the reports had been provided to police verbally.

Domestic Liaison Matters Requiring New Policy Direction or Clarification

The existing liaison arrangements between the RCMP and CSIS provide for an exchange of liaison officers at the national and regional headquarters level. By virtue of the RCMP's responsibilities under the *Security Offences Act*, RCMP liaison officers are provided access to all reports that relate to the Service's Counter Terrorism Program originating from the headquarters to which they are attached. However, the Service's transnational crime investigations are conducted not by its Counter Terrorism staff, but rather by its Counter Intelligence officers—whose product is not routinely available to the RCMP in all regions. It is thus left to Service personnel in some regions to assess the incoming transnational crime intelligence and determine its relevance to the RCMP.

It is the Committee's view that the current administrative division of labour holds out the possibility of inadvertent failure to pass on important information to the RCMP. We believe that Service policies should be reviewed to eliminate that possibility.

The Committee was encouraged to note the increasing flow of information from CSIS to departments and agencies of government having particular responsibilities for foreign trade and economic development. The advice provided to these agencies assists them in ensuring that foreign criminal groups do not become involved in, or derive benefit from, Government of Canada programs.

One instance that did raise a note of caution concerned a serious case where a fraud involving several million dollars may have prompted a government agency to seek the Service's help. In the request for assistance there was the implied expectation that in the future, in order to ensure that there were no transnational criminal connections involved in joint ventures with foreign parties, the Service would routinely conduct background checks on companies and individuals seeking the government agency's financial backing.

While there seems to be no reason why adverse information already in the Service's possession should not be provided to the agency, in our opinion there is no legal basis for the Service to initiate such inquiries without there being reasonable grounds to suspect that there is a threat to the security of Canada. It is the Committee's view that a clarification in written policy would help ensure that no inappropriate investigations are undertaken in similar situations.

The “Issue-based” Investigation

The use of generic, or issue-based targeting authorities by the Service, enables it to investigate a class of threat activity, or a particular group or organization, where there are reasonable grounds to suspect that the activities represent a threat to the security of Canada, but where the identities of the individuals involved may not be known.

The generic targeting authority in the case we examined was intended to give CSIS the means to obtain a strategic overview of transnational criminal activities linked to a specific group of countries. It is the Committee’s view that as a general rule, once the identity of an individual becomes known through the use of a generic targeting authority (and there exist reasonable grounds to suspect that the person’s activities represent a threat to the security of Canada) the Service is obligated to obtain a specific targeting authority in order to continue an investigation of that individual. Our review of the general targeting authority came across two instances where investigative activity was continued against known individuals under the generic targeting authority.

In the first case, after establishing the identity of an individual under the generic targeting authority, the Service continued to investigate and collect information on that person. Our review of the documents indicates that there probably were sufficient grounds to suspect the individual of threat activities, in which case a new, specific targeting authorization would have been justified. The Committee believes that the Service’s continued investigation of the individual in the absence of

such authorization may have been an inappropriate use of issue-based targeting.

In the second case, instructions from CSIS Headquarters were sent to a number of regional offices to collect certain information under the generic targeting authority. One office questioned whether the generic authority was sufficient to collect the requested information and was informed that a specific targeting authority would indeed be sought.

This instance raised two issues for the Committee. The fact that the specific authority was obtained only after the original headquarters request was questioned by a regional office indicates that there may be gaps in the articulation and comprehension of the Service’s policy concerning issue-based targeting and transnational criminal activity. We were informed that the CSIS *Operational Policy Manual* includes no such specific policy instructions. The Committee believes these omissions should be rectified. Secondly, the nature of the response by headquarters to the regional office query revealed a perspective on the use of issue-based targeting which was not supportable, in the view of the Committee.

The Specific Investigations

The two specific target authorizations the Committee reviewed were a known foreign criminal organization and an individual with suspected links to it. The activities attributed to the individual included an alleged major fraud against an agency of the Canadian government. Given the extent and complexity of the activities involved,

There may be gaps in the articulation and comprehension of the Service’s policy concerning issue-based targeting and transnational criminal activity.

The question of whether CSIS' mandate permits its involvement in the investigation of transnational criminal activity remains open at the present time.

the Committee believes that a foreign influence case against the individual had yet to be made. Should no clear foreign influence be established, and the suspected criminal activities be on his own behalf, it is our view that any further investigation should be a matter for the police.

Other Countries' Handling of Transnational Criminal Activity

Documents collected by CSIS and read by the Committee during the course of its review provided insight into the way several allied security and intelligence agencies investigated transnational criminal activity. To a large extent, the investigative activities of these foreign agencies were "client-driven"—the client being either the police or a national criminal intelligence organization. With one exception, intelligence agencies concentrated on gathering information intended to be used in direct support of law enforcement measures. CSIS pointed out that it assisted law enforcement as well as other Federal departments and agencies in a similar fashion.

Conclusions and Recommendations

From the Committee's perspective, the question of whether CSIS' mandate permits its involvement in the investigation of transnational criminal activity remains open at the present time. In the coming months, we will present our views on the issue.

The Committee believes that the problems CSIS has encountered in this area can be attributed, at least in part, to the lack of familiarity and experience which naturally accompanies venturing into a new field. In the event that the Service continues to be

involved in this sector, we believe several measures are warranted.

The threshold for CSIS intervention ought to be clearly articulated: Service participation should be contingent on the criminal activity being of such seriousness and scope as to represent a genuine threat to the strategic, social, economic, and national security interests of Canada. The Service should not become involved in the investigation of criminal activities best left to law enforcement agencies.

There is a larger public policy question to be addressed by Government. Currently, CSIS is following Ministerial instructions to deal with issues of international crime. However, our reviews indicate that the Service may not be equipped either by tradition or by training to take on the task. Given the importance of the matter, we would urge the Government to consolidate and clarify its intentions on how to address this growing array of threats to Canada.

Should CSIS continue to remain involved in the area, the Committee recommends that,

it develop a clear operational policy in all its aspects for investigating transnational criminal activity. Such policy should include the requirement to assess each case whenever consideration is given to initiating an investigation under an issue-based targeting authority; and,

it implement a program of specialized training in the key areas of transnational crime in order that the objective of providing strategic intelligence to the government on major international criminal activities can be fully realized.

Review of Intelligence Production

Report #110

The Service's primary mandate has two key elements: first, to "collect, analyze and retain information and intelligence" on threats to Canada, and second, to "report to and advise the Government of Canada" on these matters. Within CSIS, Counter Intelligence and Counter Terrorism branches perform the collecting function, while Requirements, Analysis and Production (RAP) Branch has a major, though not exclusive, role in producing reports and advice. The RAP Branch is thus one of the transmitters of information between the gatherers of data and intelligence and the rest of the Service, and between CSIS and the rest of Government. As part of the 1998-99 research program, the Committee undertook to review the activities of the RAP Branch of CSIS.

Methodology of the Audit

Between September and November 1998, SIRC researchers interviewed RAP personnel at all levels to learn about the Branch's structure, its production processes, and the manner in which priorities are set and implemented. We reviewed the advice that the Service provided to Government by

examining selected statements from *CSIS Reports* and *Intelligence Briefs* prepared by RAP during fiscal year 1997-98, and comparing them with the source material used in their creation. We also interviewed a wide range of RAP's clients outside the Service to determine whether their intelligence requirements were being met.

Previous Studies

Serving as a valuable baseline for this year's review of RAP were two previous studies.⁴ The first was carried out by the Independent Advisory Team (IAT) in 1987 headed by the Honourable Gordon Osbaldeston. The IAT observed in what was then called the Intelligence Assessments Branch (IAB) serious organizational deficiencies that affected the quality of intelligence production. At that time, CSIS research and analysis functions (operational analysis, strategic analysis, and "research") were carried out in three separate directorates. Coordination was difficult and had a negative impact on the Service's ability to produce intelligence that adequately responded to Government needs. Osbaldeston's team recommended an amalgamation of all three components into one functional unit.⁵

The IAT report also highlighted the absence of clearly defined intelligence priorities, the lack of a coordinated system for production, and inadequate reference facilities. Too much emphasis, it said, was placed on the short-term analysis of events as they unfolded, and too little on longer-term analysis that would help the government develop policy and make strategic decisions. Osbaldeston recommended that CSIS develop a strategic plan for intelligence production based on the Government's

The RAP Branch is thus one of the transmitters of information between the gatherers of data and intelligence and the rest of the Service, and between CSIS and the rest of Government.

intelligence priorities, and adopt an integrated approach to the collection, analysis, and dissemination tasks.⁶

The second study was conducted by the Committee one year later. Our in-depth review in 1988 found that the operational branches remained preeminent in the intelligence production process, one result of which was the continued over-emphasis on short-term intelligence to the detriment of strategic analysis. Two key recommendations emerged from the review. We recommended that CSIS management decide whether to continue with the status quo or take the active steps necessary to develop a strategic analysis capacity.⁷ In addition, we suggested that the Intelligence Assessments Branch undertake to recruit outside professionals with experience in strategic intelligence and knowledge of the social and cultural backgrounds of CSIS targets.⁸

RAP Today

In 1992, the Service addressed most of the points raised by the IAT and our own audit in a reorganization of the Intelligence Assessments Branch. Renamed the Requirements, Analysis and Production Branch, RAP created first a Strategic and Emerging Issues Section to conduct strategic analysis and focus on emerging security intelligence issues, and later a Marketing and Client Relations Unit to respond more effectively to the Government's requirements.

Since the critical restructuring of 1992, there have been additional changes to the way RAP functions. Previously organized along geographic lines, RAP's structure mirrors

more closely that of the other operational branches in order to eliminate duplication of research and more clearly develop expertise. The Strategic Analysis Unit that provided longer-range analysis to the Government was recently disbanded to allow the integration of strategic analysts into operational areas.

Findings of the Committee

Client Assessment of RAP Products

We examined the quality of reports produced by RAP. Selecting statements from ten branch products not self-evidently supported by the rest of the text, we then examined the documents employed as source material. The overall conclusion we were led to was for both internal and external clients, CSIS needs to take greater care in distinguishing between "analysis" and statements of fact in its products.

We interviewed a number of RAP clients in order to gain insight into consumers' views of Service intelligence products. Generally the comments were positive: "CSIS Reports are clear, well written, easy to follow, and provide good background information on a series of subjects." Service reporting to clients was seen to be timely, with specific mention being made of recent CSIS reports on Information Warfare. There was some concern expressed about not knowing when Service intelligence products could be expected to arrive.

On a more critical note, several clients told us that they were often in receipt of RAP products that did not directly address their departments' operational requirements.

CSIS needs to take greater care in distinguishing between "analysis" and statements of fact in its products.

Others believed that RAP reports were sometimes over-classified considering the information they contained, thus limiting their distribution.

Setting Branch Priorities

RAP has been in an almost continuous cycle of change during the last decade in an effort to accommodate the needs of its various clients. Despite these efforts, the influence of the operational branches predominates simply because they are the primary sources of information about threats to national security.

A number of factors led us to this conclusion. The Branch produces an annual plan that is based, in large measure, on the National Requirements that are shared by the operational branches, with the needs of external clients appearing to play little role. In addition, Government clients lack the information from CSIS that would permit informed choices about the intelligence products available. And finally, external clients when meeting with the Service to discuss their needs are told that RAP may or may not act upon a particular request. It is evident that some clients may not fully appreciate the limitations of CSIS mandate and the impact this may have on the Service's ability to act on certain requests.

While the Committee acknowledges the organizational reality that clients in Counter Intelligence and Counter Terrorism will continue to influence much of what RAP does, we remain convinced that the Service should continue its active efforts to accommodate its external partners, and that it is

possible to seek a better balance without penalty to internal operations.

There is a similar lack of balance in the area of strategic analysis. Our discussions with both RAP's internal and external clients evinced the clear need for more and better long-range, strategic analysis.

In order to redress these shortcomings, set balanced production priorities, and avoid a situation where the Government is not as well informed as it should be, renewed direction from CSIS senior management is required. To this end, the Committee has two recommendations:

the reinvigoration of an apparatus that has become defunct in recent years—the Executive Intelligence Production Committee (EXIPC).⁹

the articulation by CSIS of a specific plan to meet the clear requirement of both internal and external clients for more strategic analysis.

Quality Control and Staff Morale

The Committee's review showed that analysts are given little formal training when they join RAP, although the Service has stated it intends to introduce formal training sessions in the near future. There are no written guidelines about how intelligence reports are to be produced, however, earlier Branch products serve as examples and senior analysts act as mentors.

Our review also identified a troubling form of professional segregation within the

Some clients may not fully appreciate the limitations of CSIS mandate and the impact this may have on the Service's ability to act on certain requests.

The Service should continue active efforts to accommodate its external partners, ... it is possible to seek a better balance without penalty to internal operations.

Branch. RAP staff who are not classified as intelligence officers (IOs) are treated differently in the areas of salary, training, and career advancement. Officers in the non-IO categories do not benefit from operational experience or foreign postings, and they are paid significantly less. We learned of the case of one non-IO staff member who after serving in an acting capacity as a manager for two years was then denied the opportunity to compete for the position. The person has since filed a grievance.

In order to address these issues, the Committee recommends,

that the Service develop quality control guidelines and protocols for its written product, and devise methodologies for checking the veracity of information on which reports are based.

that CSIS implement a comprehensive career plan encompassing all RAP officers, IOs and non-IOs alike. Ideally, the new career plan would include more scope for professional growth within the Branch while maintaining opportunities for movement within the Service, and into the larger public service when appropriate.

that a reasonable proportion of supervisory positions within the RAP establishment be designated for officers in the non-IO category.

Review of Foreign Intelligence Activities in Canada

Report #115

For this study the Committee reviewed CSIS investigations of the activities in Canada of a foreign state's intelligence services. We last looked at the Service's investigations in this area a number of years ago, and now as then, the Service's investigations centered on the activities of several members of the country's diplomatic service, posted to missions in Canada and acting as declared and undeclared intelligence officers.¹⁰

Our audit set out to assess the threat (as described in sections 2(a) and 2(b) of the *CSIS Act*) posed by the foreign intelligence services under investigation, to determine whether the Service's investigations were proportionate to the threat, and to verify Service compliance with the provisions of the *CSIS Act*, Ministerial Direction, and CSIS operational policies.

Methodology of the Audit

The Committee's review included the following:

- a warrant affidavit and the supporting documentation, in order to ascertain the basis for the CSIS investigations;
- the Request for Targeting Authorization (RTA) which began the investigative process;
- several investigations, chosen at random, of foreign intelligence officers in Canada;

- several human source files associated with the investigations; and,
- many of the most sensitive files held by Service in order to understand the extent of the operations conducted by the foreign state's intelligence services on Canadian territory.

The Threat

The Committee was satisfied that the documentation did support the conclusion that the intelligence services of the foreign state concerned remained a significant threat to Canada. We examined the resources directed against the threat, and certain measures of the threat itself. While assessments of the threat written by allied governments and made available to the Service contained some contradictory information, the Committee regards the level of resources devoted by the Service to the threat as appropriate.

Based on our review, the Committee agrees that the "reasonable grounds to suspect" that the foreign intelligence officers in Canada were involved in the covert collection of classified or proprietary information were present. However, in certain of the circumstances we reviewed, the threat did not appear to be particularly pressing or significant. Nevertheless, we also saw compelling and irrefutable evidence that this foreign government continued to direct significant clandestine intelligence activities against Canada.

We noted CSIS' assertion that the intelligence services under investigation were increasingly employing non-traditional techniques so as to

minimize the risk of diplomatic "spy scandals" should their operations be uncovered. While the Committee believes that the use of non-traditional forms of "cover" represent a potential threat, our review of the base documentation led us to believe that this form of threat had not been established to the extent suggested by the Service.

Findings of the Committee

While we were able to draw conclusions about the overall, long-term threat to Canadian security posed by the foreign state's intelligence services, the level of threat in individual cases was less apparent. Intelligence operations are inherently protracted affairs; when coupled with the limited time frame (one year) covered by our review, definitive conclusions about the threats posed by individual targets are difficult to draw. We were, however, able to fully evaluate the conduct of the Service's investigations in relation to compliance with operational policy, procedures, Ministerial Direction, and the *CSIS Act*.

Retention of Information

The Committee identified one item of information in the Service's data base that did not meet the "strictly necessary" test for collection and retention. The information, in our view, was incidental to the investigation and unrelated to the activities of the targeted foreign intelligence services. We have so informed the Service.

Fact in a Request for Approval

In the course of reviewing base documents for a Service operation that extended over a number of years, we found an error of fact

We saw compelling and irrefutable evidence that this foreign government continued to direct significant clandestine intelligence activities against Canada.

in a request for approval sent to the Solicitor General. The request was to approve an operation and incorrectly identified the country where similar types of the operation had been successful. The correct information had been available to CSIS staff at the time of the request. We brought this to the attention of CSIS and it agreed with our assessment.

It is not unusual for persons (including Canadians and Canadian residents) in contact with known or suspected intelligence officers to be approached by the Service for information.

Policy in the Case

of a Sensitive Operation

The Committee examined an operation against an intelligence officer posted to Canada. The officer had sought information about Government policy. As a result of our examination of the case, we concluded that a Government department should have been given certain information about the matter. Service files showed that this had not occurred. We advised the Service of our findings.

CSIS Contacts with Canadians During Counter Intelligence Operations

The CSIS investigations we examined were all directed at foreign nationals, however, it is not unusual for persons (including Canadians and Canadian residents) in contact with known or suspected intelligence officers to be approached by the Service for information. In one case we came across during our review, we noted the considerable efforts by the Service to explain to an individual contacted for such purpose that he was not the subject of investigation.

CSIS Investigations on University Campuses

Report #114

Security intelligence policy in Canada treats university campuses as “sensitive institutions.” Investigations associated with any university, technical institute, community college or CEGEP are thus subject to policies and procedures more stringent than most other areas of Service investigation. The purpose of this study was to examine the use and effectiveness during the audit period of these additional procedures—specifically, the Ministerial Direction authorized in 1997—and to review CSIS investigative activities at post-secondary institutions for compliance with Ministerial Direction, the *CSIS Operational Policy Manual (OPS)*, the *CSIS Act*, and other relevant legislation.

Methodology of the Audit

The review covered the period 1 March 1997 to 30 September 1998 and involved examination of a broad range of Service files and documentation (both electronic and hard copy):

- Aide-mémoire on campus operations approved by the Minister; and the authorizations by the Minister, the Director of CSIS, and senior managers.
- Human Source Branch correspondence concerning policy on investigations at post-secondary institutions.
- Authorizations for investigations approved by senior CSIS managers pertaining to post-secondary institutions.

- Human Source Branch administrative files, and source handler reports.
- section 12 data base reports about any targets of CSIS investigations who were staff, students, or employees at the post-secondary institutions.

History of Campus Investigations Policy and Practice

1963 Agreement with CAUT

Existing campus investigation policy has its origin in a 1963 agreement between the Federal Government and the Canadian Association of University Teachers (CAUT). Known as the Pearson-Laskin Accord, the agreement was a policy response to concerns about RCMP Security Service campus investigations during the 1950s and 1960s. The agreement articulated policy affirming that the Security Service would enter onto post-secondary institutions only to conduct security screening or “where there [were] definite indications that individuals may be involved in espionage or subversive activities.”

The Accord noted specifically that,

no informers or listening devices will be used on university campuses except where the Solicitor General has cause to believe that something specific is happening beyond the free flow of ideas on university campuses.

The basic message of the Accord appears to be that the Government would not engage in general surveillance of universities and colleges. The Accord contained the specific

statement, “there is at present no general RCMP surveillance of university campuses.”

Subsequent policies dealing with campus investigations have carried forward the principles of the 1963 agreement. They were restated in 1971 in the form of a Cabinet record, and again in 1984 when just prior to the passage of the *CSIS Act*, the Solicitor General published the Ministerial Direction, “Security Investigations on University Campuses.”

Following closely the wording of the 1963 Accord, the Ministerial Direction states that security investigations on campus were only to take place where there were “definite indications that individuals may be involved in activities prejudicial to the security of Canada.” The essence of the Direction was that the Minister had to approve the use of human sources and other intrusive methods on campus.

Application of the 1984 Ministerial Direction

By the mid-1990s it was apparent that in its application, the 1984 Ministerial Direction was flawed. Because it predated the *CSIS Act*, it employed tests, procedures, and legal terminology not found in the *CSIS Act* — the founding legislation for the new Service that had to use it.

There were also operational problems created by the need for the Service to seek Ministerial approval to investigate any and all campus activities no matter how far removed they were from the “free flow of ideas” in the academic milieu. This gave

Security investigations on campus were only to take place where there were “definite indications that individuals may be involved in activities prejudicial to the security of Canada.”

Lawful Advocacy, Protest, Dissent, and Sensitive Institutions

Sensitive operations invariably involve the use and direction of human sources, and while human sources can be the most cost-efficient form of intelligence collection, their use also entails the greatest risk in terms of impact on societal institutions, legitimate dissent, and individual privacy.

The *CSIS Act* specifically prohibits the Service from investigating “lawful advocacy, protest or dissent” unless carried on in conjunction with threats to the security of Canada as defined in the *Act*. The Service is obligated to weigh with care the requirement for an investigation against its possible impact on the civil liberties of persons and sensitive institutions in Canada, including trade unions, the media, religious institutions, and university campuses.

rise to an authorizing procedure not in keeping with the principles of the 1963 accord. The Service disagreed and noted that successive Solicitors General have provided CSIS with the authority in question.

Both the Review Committee (in 1991) and the Inspector General (in 1995) found the policy wanting, and so stated.

Policy Revision of 1997

In 1997, the Solicitor General issued new Ministerial Direction—“Security Investigations at Post-Secondary Educational Institutions”—meant to address the problems and bring policy in line with existing legislation. The general principles of the 1963 agreement were retained, and investigations had to be consistent with the tests of the *CSIS Act*, particularly in its protection of lawful advocacy, protest, and dissent.

The 1997 Direction made two fundamental changes. The Director of CSIS was delegated the authority to approve source activities which while located on campus were entirely

removed from the academic milieu. The Director was to provide the Minister annually with a “summary” of all such cases approved.

In addition, the Director was also delegated the authority to employ sources on campus in situations where there was no possibility of obtaining the prior approval of the Solicitor General. The Director was obligated to notify the Minister as soon as possible thereafter about the circumstances of the operation.

Like its predecessor, the new Ministerial Direction recognized the need for CSIS officers to visit campuses to conduct security screening investigations, but cautioned that these were not to be used as a pretext for other investigations.

Findings of the Committee

Consistency in Articulation of Policy

As a general rule, CSIS officers rely on relevant sections of the *CSIS Operational Policy Manual* which are derived from Ministerial Direction. Therefore, an exa-

mination of the Service's interpretation of Ministerial Directions, as expressed in its policy manual, was an important part of our review. The Committee identified some potential problems:

- in instances where the Minister's approval is still needed, the policy manual excluded the requirement set out in Ministerial Direction that the Service provide an explanation to the Minister of how the proposed operation would affect the rights and freedoms of the subjects of the investigation and others associated with the institution;
- a term for a particular type of investigative activity has been subject to too broad and varied an interpretation;
- the policy contained no references to the seminal 1963 Pearson-Laskin Accord; and,
- the policy permits CSIS officers, without Ministerial approval, to go on campus to collect information for security screening purposes and for other mandated enquiries; the purpose and scope of such enquiries not being adequately defined.

Campus Investigations and Operations

During the eighteen-month period covered by the audit, there were two cases where CSIS employed its newly delegated authority. In the first, the Director of CSIS approved a procedure for the continuation of an activity that had been agreed to by the Minister the year before. The Director's decision was based on staff advice that the investigative activity would not affect the free flow of ideas and normal academic life at the

institution and was thus permitted under Ministerial Direction.

The Committee questioned whether the one-year approval for the procedure was in keeping with the essence of the 1963 Accord. CSIS asserted that the authority was consistent with post-1963 legislation, Ministerial Direction, and Service policies.

We noted too that Ministerial Direction dictates that the Director report by way of summary to the Minister following operations where approval had been delegated to the Director. Apart from a one-line reference in the Director's Annual Report, the Committee could locate no other document that would indicate that the Minister had been informed of the matter—in the Committee's view, less than adequate compliance with Ministerial Direction.

In the second case where the 1997 Ministerial Direction had delegated authority to the Director, CSIS provided information that substantiated his decision. However, the Committee subsequently learned that the Service did not comply with the requirement to immediately inform the Minister afterwards. When the Minister was eventually informed about the operation—some eight months after the event—CSIS gave the reasons for the administrative error and informed the Office of the Inspector General.

One Minister-approved operation which occurred during the audit period was a cause for concern. The investigation involved the activities of a foreign power

The Service should be required to explain how a particular investigation will impact on the rights and freedoms of persons who are subjects of the investigation as well as those persons associated with the institution concerned.

The Service collected and retained information that extended beyond the original targeting authority.

and persons working specifically on its behalf in Canada. While the preponderance of the targeting and reporting was entirely legitimate, our review showed that the Service collected and retained information that extended beyond the original targeting authority. It is the Committee's view that the reporting was unwarranted and not in accord with current policy or the principles which have governed investigations at post-secondary institutions since 1963.

Conclusions and Recommendations

Two recommendations emerged from our study of CSIS campus operations:

First, when requesting authorization from the Minister, the Service should be required to explain how a particular investigation will impact on the rights and freedoms of persons who are subjects of the investigation as well as those persons associated with the institution concerned.

The Service has acknowledged this lacuna and has stated that it will prepare new policy to address the issue.

Second, the CSIS policy manual should include in the authorities section explicit reference to the 1971 Record of Cabinet Decision articulating the general principles of the Pearson-Laskin Accord on campus investigations.

CSIS saw no need for this in view of the changes after 1963 to legislation, Ministerial Direction, and Service policies.

CSIS Cooperation with the RCMP - Part II

Report #108

Among the most important of the Committee's responsibilities is the requirement to examine all agreements concluded by CSIS with other agencies and to monitor any exchange of information and intelligence they might entail. It is with respect to this part of the Committee's mandate that we present the results of the second of a two-part inquiry into relations between the Service and the RCMP.

Concentrating on the cooperative relationship at the headquarters level, Part I of the study was included in SIRC's 1997-1998 annual audit. Our goal in that review was to identify systemic problems in the relationship that would impact on the ability of either agency to fulfill the responsibilities assigned to it in the relevant governing legislation and in the principal instrument where the nature of the cooperative arrangement is articulated—the Memorandum of Understanding.

In Part I, the Committee identified several problem areas which we believed had the potential to adversely impact on the Service's effectiveness. We stated at the time, however, that a well-grounded assessment as to their significance and seriousness could not be made without examining the operational relationship in some detail. Part II, therefore, was directed principally at contacts and cooperation between the Service's regional offices and the corresponding RCMP geographical divisions.

Our specific purpose was to evaluate how well the CSIS-RCMP arrangement was working at the regional and operational level, determine the extent to which problems identified earlier represented a potential impairment to the operations of either agency, and, if possible, suggest ways to correct or minimize them.

Methodology of the Audit

After reviewing selected files and data provided by the six regional offices of CSIS, including records of information exchanges with their counterpart RCMP divisions over the period June 1997 through March 1998, we selected three CSIS regional offices for further study.

In addition to examining all files and other documentation (hard copy and electronic) relevant to exchanges of information between the two agencies, SIRC researchers conducted extensive interviews with representatives of the Service and the RCMP. The opinions and judgements reflected in these interviews were of considerable importance in helping the Committee gain a proper understanding of the RCMP-CSIS relationship. Also necessary for this deeper understanding was consideration of events before and after the formal review period.

Findings of the Committee

Protection of Sources vs. Criminal Prosecution: an Enduring Dilemma

The mainstay of the operational relationship between the two agencies is the exchange of information via liaison officers in CSIS regions and RCMP divisions. While this part of the information exchange mechanism

appeared to be working well in achieving its basic goal—providing each side initial access to key information and intelligence produced by the other body—the effective use of the information in certain situations appears to some within the RCMP to be more problematic.

Among the RCMP officials we interviewed there was a general sense of dissatisfaction about the restrictions imposed by the Service on the disclosure and subsequent use by the RCMP of CSIS-generated information and intelligence. Most seemed to realize, however, that the restrictions flowed from the legal requirements for discovery and disclosure inherent in criminal proceedings and, in particular, the *Stinchcombe* decision.

As discussed in Part I of the study, some tension between the two agencies over the handling of CSIS-generated information is inevitable given the differing requirements and mandates of the two agencies. The Service exists to collect intelligence on threats to Canada using sources and methods that must be protected if they are to continue to be effective. On the other hand, the RCMP is an enforcement agency which like the Crown prosecutor, is obligated to disclose information to the Courts in support of formal judicial proceedings. In short, the Service is content to provide sensitive intelligence to the RCMP on the condition it does not reveal the information or its source. At the same time, the RCMP may need to disclose the nature of the information if it is to effectively pursue criminal prosecution and in some situations can be legally compelled to do so.

Some tension between the two agencies over the handling of CSIS-generated information is inevitable given the differing requirements and mandates of the two agencies.

R. v. Stinchcombe 1991 3 S.C.R. 326.

The Stinchcombe case involved a criminal proceeding where the Crown had interviewed a witness who had given evidence earlier in the proceeding that was favorable to the accused. The Crown concluded that the evidence of this witness was undependable and decided not to call the witness in the trial. The defence sought disclosure of the interview in the belief that it might contain information favorable to its case. The Crown refused. The case went to the Supreme Court, which ruled in favour of a general duty of disclosure (other than for irrelevant information or information which was privileged) on the Crown (but not on the defence). Essentially the reasons for this ruling were:

1. Disclosure eliminates surprise at trial and thus better ensures that justice is done in a proceeding.
2. The duty of the Crown in a criminal proceeding is to lay before a trier of fact all available legal evidence: it is there to secure justice, not simply a conviction. Thus, the fruits of the Crown's investigation are the property of the public to be used to ensure that justice is done. (Defence Counsel, on the other hand, is there to defend the client's interests to the extent permitted by law.)

Stinchcombe, as such, did not deal with administrative law. The Court was careful to specify that in reaching its conclusions it was not to be taken as laying down principles for disclosure in circumstances other than criminal proceedings by indictment. For this reason, the Court did not look beyond the criminal law setting in its analysis. Notwithstanding the Court's express attempt to limit the impact of its ruling and notwithstanding the criminal nature of the proceedings, the decision has been extended to administrative proceedings. Numerous cases have emerged inspired by the principles enunciated in Stinchcombe.

As we had anticipated upon the conclusion of Part I of our inquiry, this ongoing dilemma has resulted in a number of localized difficulties that are the cause of some concern. In the opinion of some officers at one location, RCMP requests for the disclosure of CSIS information had declined significantly because successful prosecution could have been imperilled by legal challenges involved with using CSIS information. In the Committee's view, such an attitude to requests for disclosure cannot fail to have a detrimental effect on the operations of both agencies. The RCMP has assured us, however, that nationally the number of requests for disclosure has been relatively constant.

There is no obvious solution to this conundrum within the existing Memorandum of Understanding or under existing legislation. While the potential impact of changing the law is open to debate, what is not in doubt in our opinion is the potential for damage to national security operations should the situation be left unchanged.

RCMP Liaison Officers and Alternative Information Channels

Our audit of the cooperative relationship at the regional level revealed problems in the manner in which CSIS information is provided to the RCMP. The records of exchanges show that a considerable volume of information is

provided directly to functional commands in the RCMP. The effect is to leave some RCMP liaison officers with an incomplete picture of what has or has not been provided. While the nature of RCMP arrangements to handle and process incoming information is outside the Committee's mandate, we believe that the current system could negatively influence future cooperation with the Service. We are also aware that the RCMP is seized with the problem and is studying appropriate solutions.

Overlap of Responsibilities at International Airports

The Federal Government recently transferred jurisdiction for policing at Canada's international airports from the RCMP to local police forces. A Federal policing presence was to remain, however, through the creation of RCMP Airport detachments drawn from the National Security Investigation Section (NSIS), a branch of the Force responsible for the investigation of activities described in the *Security Offences Act*.

At the outset of our inquiry there appeared to be the potential for overlap between this new organization and that of the Service which also has a presence at ports of entry—mainly in the role of assisting Citizenship and Immigration Canada in immigration security screening. (See page 9 of the 1997-98 SIRC Annual Report for a description of CSIS role in immigration.) While we found that the presence of the RCMP units at the airports created some initial confusion among other enforcement agencies as to respective mandates and responsibilities, these were quickly dispelled and have resulted in no serious difficulties.

Transnational Criminal Activity

Commencing in 1996, the Service undertook to investigate transnational criminal activity on the basis that the huge financial resources generated by international money-laundering and other illegal enterprises constituted a threat to the social and economic security of Canada. To ensure that the Service's activities were consistent with its mandate, however, its investigations were restricted, as a matter of policy, to the collection of "strategic" intelligence. The Service was to avoid involvement in individual criminal investigations.

In Part I of our review, the Committee noted that these limitations were not fully understood by some members of the RCMP who had expectations about the level of Service involvement that the Service was not prepared to meet. Our Part II inquiries at the regional and operational levels show that the misconception about the Service's role in transnational crime is ongoing.

It was evident to the Committee that the volume of relevant intelligence provided to the RCMP was relatively small. We were advised that there had been scrupulous adherence to the policy of restricting investigations to the strategic level. However, on the part of the RCMP officials concerned, the notion of "strategic" versus "tactical" investigations was still not clearly understood, and skepticism was expressed about the distinction having any validity. Several RCMP officials maintained that CSIS was withholding intelligence on transnational criminal activity from them—an accusation Service officers strenuously denied. We saw no evidence that intelligence was deliberately

Our inquiries at the regional and operational levels show that the misconception about the Service's role in transnational crime is ongoing.

withheld from the RCMP. We address the matter further in our report on Transnational Criminal Activity on page 5.

Perhaps more serious was the fact that some RCMP officials regarded the CSIS material with the same suspicion as other shared CSIS information and were reluctant to request disclosure for the same reasons. It is the Committee's view that these problems have the potential to impair Canada's efforts to control this most invidious form of organized crime. We urge the Service, the RCMP, and the Government to take appropriate action to prevent future misunderstandings.

The Quality of the Overall Working Relationship

The complaints SIRC researchers heard from the RCMP officials in all three divisions they visited were for the most part directed at Service policies or the wider administrative system which they saw as creating unnecessary difficulties. The Committee heard no specific complaints about officials of the Service. A number of RCMP officials were complimentary about the Service's overall contribution to joint operations and investigations, and to the level of cooperation generally. Meetings and familiarization sessions involving both agencies were frequent (mainly initiated by CSIS officials) and there was an ongoing informal process by which issues local to the region or division were usually resolved through personal contact between senior managers from both agencies.

There continues to be some residual friction in two regions over especially difficult cases that arose in the recent past. However,

the Committee believes that there has been no ongoing impairment to operational effectiveness. It is the Committee's view that with the exception of the two concerns set out above—RCMP use of CSIS intelligence in criminal proceedings, and CSIS responsibility in the area of transnational crime—the CSIS-RCMP relationship can be characterized as one of genuine and fruitful cooperation.

CSIS Liaison with Foreign Agencies

Report #112

Methodology of the Audit

Under section 38(a)(iii) of the *CSIS Act*, the Security Intelligence Review Committee reviews the foreign arrangements entered into by CSIS with foreign intelligence and police agencies, and monitors the flow of information to agencies with which CSIS has arrangements.

This year, we audited two posts that have witnessed significant political and economic changes in their areas of responsibility, and which are instrumental in the collection of information on regional conflicts and terrorism. The posts examined cover a heterogeneous range of countries, most of which are developing nations. Although a few adhere to democratic principles of government, political instability is a characteristic common to most of the countries concerned, and many can be found on the watch lists of human rights observers.

The review encompassed three main categories of material:

The CSIS-RCMP relationship can be characterized as one of genuine and fruitful cooperation.

- All exchanges of information handled by CSIS Security Liaison Officers (SLOs) at the two posts, including electronic exchanges;
- All correspondence with foreign intelligence agencies handled by the posts; and
- All instructions and reference materials provided to and originating with the SLOs, including their “Assessments of Foreign Agencies.”

The essential goals of the review were to ensure that relationships and contacts with the foreign agencies concerned corresponded to the specific liaison agreements in place, and that information disclosed to foreign agencies or received from them was properly handled by the Service. Throughout, the Committee paid particular attention to information exchanges with agencies of countries suspected of human rights abuses.

Foreign Liaison Program

For the period under review, there were no major changes to the organization of the Foreign Liaison and Visits Branch (FLV) in the wake of its establishment as a “stand-alone” branch in mid-1997. However, several management issues came to our attention.

The “Third-Party” Rule for Information Requests

It is a matter of general CSIS policy on the transfer of intelligence information that foreign agencies should not be acting on behalf of other agencies (domestic or international) when making information requests. It is essential to the transparency and integrity of the dissemination process that CSIS

know where information is going and who is asking for it.

Our review did identify several instances where the intelligence service of an allied country offered to act as a “broker” with agencies in other countries for information that CSIS was seeking. The Service did not accept these offers. Of a more serious nature, we learned of an instance where CSIS information was made available by the allied foreign agency to another intelligence service without permission from CSIS—an unambiguous violation of the “third-party” rule. The records show that CSIS Headquarters took a dim view of the practice and advised its SLOs to make clear to the foreign agency that it should cease these activities.

Yearly Reviews of Overseas Posts

In October 1996, the then manager of the Service’s foreign liaison program stated that he intended to conduct a yearly review of selected foreign liaison posts to aid the formulation of recommendations for improvements to Service executives. The Committee concurred in this decision.

Since then, however, we have determined that no formal plan has been implemented. While the current Director General of the Branch continues to inspect posts on a case-by-case basis as needed, we are of the view that the original proposal for a formal and regular reporting process has advantages over the current approach. The Service holds the view that the current monitoring process is adequate.

It is a matter of general CSIS policy on the transfer of intelligence information that foreign agencies should not be acting on behalf of other agencies.

The establishment of liaison arrangements with foreign intelligence services must be approved by the Solicitor General.

A Revised Role for Security Liaison Officers

In previous audit reports, the Committee had supported a plan to give an active role to SLOs in the process by which information to be disseminated to foreign agencies was reviewed. Under this plan, Security Liaison Officers were to act, in effect, as a last check on the appropriateness of transmitting items of intelligence to other services. We were pleased to learn that the FLV Branch has made the plan operational.

Under the new policy, a Security Liaison Officer who disagrees with the proposed release of information to a foreign agency by the relevant CSIS operational branch can seek the assistance of the Headquarters FLV Branch in order to resolve the issue. The revised policy effectively revives a management function abandoned when the former Foreign Liaison Branch was disbanded in the early 1990s.

Foreign Liaison Arrangements

Foreign liaison is governed by individual arrangements under section 17 of the *CSIS Act* between the Service and foreign intelligence services, and by a 1982 Ministerial Direction. The Direction covers contacts and exchanges by Security Liaison Officers abroad as well as visits by CSIS or allied service personnel.

The 1982 Ministerial Direction on foreign liaison states that CSIS cooperation with a foreign agency must be compatible with Canada's foreign policy. Further, the establishment of liaison arrangements with foreign intelligence services must be approved

by the Solicitor General after consultation with the Minister of Foreign Affairs and International Trade.

A Comprehensive Review of All Arrangements

In recent years, the Committee has devoted considerable attention to the Service's foreign arrangements. *Inter alia*, the Committee has identified SLO reports that favourably rated disreputable and discredited agencies, and highlighted arrangements that had been left dormant for many years. In the most recent audit report (1997-98), we noted that fully one-half of the Service's 215 foreign arrangements managed by Service SLOs posted abroad were entered into by the Security Service prior to the establishment of CSIS and, of these, many pre-dated even the 1982 Ministerial Direction.

With respect to an anticipated Government review of the arrangements as a whole we stated in 1998: "The imminent release of new Ministerial Direction will ... provide the opportunity to ensure that all foreign arrangements, particularly those that pre-date the Service, are reassessed and annotated." In furtherance of that end, the Committee also recommended that CSIS systematically reexamine all foreign arrangements following the release of the new Direction. However, as of August 1999 no new Ministerial Direction had been issued.

The Review Committee is concerned at this delay. The existing Ministerial Direction governing foreign arrangements is sadly out of date and a long-overdue comprehensive review of the arrangements is contingent on

the issuance of revised Direction. We strongly urge the Ministry to replace the 1982 Ministerial Direction with one that reflects the Government's experience with the administration of foreign liaison arrangements to date, and that is consistent with the *CSIS Act*.

New Foreign Initiatives

In the period under review, CSIS has been involved in a number of new initiatives which broaden the range of activities arising from its foreign arrangements. The Service established an intelligence training program for foreign agency personnel. The course provides instruction in intelligence analysis and insight into intelligence agency functions within democratic civil institutions. In addition, the Service rendered assistance to several foreign agencies seeking information about the drafting of legislation that would govern intelligence operations in their home countries.

Human Rights in Several Foreign Agency Relationships

Given the past records of some of the foreign agencies under the purview of the posts we examined, the issue of human rights took on even greater importance in our reviews. At one post, the only agency where an agreement was in place to exchange security intelligence information (as distinct from other, less sensitive materials) has had a poor human rights record. SIRC staff paid special attention to the information exchanges between that agency and CSIS, however, none of the information exchanged gave rise to concerns.

A foreign arrangement with a second agency, though more limited in the nature

of the information that could be passed, also drew the Committee's attention. Our concern was not with the agency directly, but rather with the potential for information to find its way to counterparts in the military and the police sectors.

The Service holds a relatively sanguine view of such exchanges, maintaining that most intelligence agencies are without enforcement powers and so are less often human rights offenders. While the Committee acknowledges this point, we believe continued caution is in order. CSIS may give information to an agency that does not violate human rights, however, that agency could in turn pass the data on to other organizations of government that do. In the case at hand, we saw no problematic information exchanges from CSIS to the foreign agency.

With respect to a third agency with a poor human rights record, we took special care to examine the exchanges of correspondence. The Committee noted that the Service was fully cognizant of the allegations of corruption, incompetence, and human rights abuses, and that it had taken this knowledge into account in the management of the relationship. The Service informed us that the relationship was contingent on the continued satisfactory human rights conduct of the foreign agency.

A Foreign Arrangement of Special Sensitivity

An arrangement of several years standing between the Service and a foreign intelligence service in a country with a history of major human rights abuses drew the Committee's particular attention.

The existing Ministerial Direction governing foreign arrangements is sadly out of date.

The Service informed us that the relationship was contingent on the continued satisfactory human rights conduct of the foreign agency.

Approved by the Solicitor General, the arrangement was quite limited in scope. Incorporated into the terms of the arrangement was the provision that after a relatively short period, the agreement would be reviewed. In addition, in order to protect nationals from the government of the state concerned, CSIS was instructed not to seek information from the foreign authorities about persons still living inside that country.

In accordance with the instructions from the Minister, CSIS reviewed the relationship and, having found it useful and beneficial to Canada, the Service asked the Minister to renew it. The Solicitor General did so, with the proviso that CSIS again review the arrangement and report one year hence. When the Committee set out to verify whether CSIS had in fact complied with the Minister's instruction for another review, we determined that it had not. We were informed by the Service that they believed the instruction had been given in error.

Following consultation with the Ministry of the Solicitor General, the Committee determined that notwithstanding the Service's interpretation, the Minister's instruction was both clear and valid. The Service was obliged to review the arrangement and return to the Minister for approval. The Service has since informed us that it has written to the Solicitor General seeking approval for the arrangement.

A General Comment on Human Rights and Foreign Agencies

The essential purpose for having arrangements with foreign intelligence agencies is to allow CSIS to collect information that will protect

Canadians. In the ideal world, the Service's foreign contacts would all have satisfactory human rights records—the reality is that many do not. In order to obtain the information it needs CSIS sometimes has to deal with agencies having poor human rights records.

The Committee believes that all possible care should be taken to make sure that the Service's exchanges of information are not used to assist in the violation of human rights. In order to ensure that the dissemination of information is tightly controlled, SLOs must make available to the rest of CSIS timely and accurate information about an agency's human rights record, as well as its propensity to pass information onto third parties without authorization.

Cooperation Outside the Terms of an Arrangement

Upon reviewing files detailing the information exchanged with two foreign intelligence services, we identified types of information disclosed by the Service that fell outside the limits set by the arrangements.

The disclosures took place when CSIS was informed about a plan to engage in terrorist campaigns against foreign officials. In view of the urgent nature of the information, the SLO received permission from CSIS Headquarters to disclose the information to officials of the foreign government concerned.

The Director of CSIS informed the Solicitor General of the matter. While it is clear that the disclosure of the information went beyond the scope of the liaison arrangements, Ministerial Direction gives the Director the prerogative to authorize disclosures in exceptional

circumstances. The Committee believes the Service acted properly in this case.

Dated Information

As is common practice among intelligence services, CSIS requires that its Security Liaison Officers overseas file reports on their activities and generate assessments of the agencies with which they interact. Our review of the files of one of the posts we audited revealed that key administrative reports were considerably out of date.

The importance of these reports should not be underestimated since they are a key tool enabling Headquarters staff and CSIS executives to make decisions on what should be disseminated to foreign agencies. The Committee regards this deficiency as more than a mere administrative detail. The Service has informed us that remedial actions were taken to update the files, and measures put in place to help prevent stale-dated assessments from being circulated in the future.

Dissemination to Another Agency of Government

In this instance, the Committee examined the Service's investigation of several foreign nationals who were suspected of having participated in an overseas program that threatened Canada's national security. The Service had concluded that the suspects posed no threat, yet appeared to have passed information it collected about the persons to another agency of the Canadian government. The Committee inquired of the Service about the nature of the information disseminated and the authority under which the transmission was carried out. The Service advised the

Committee of the circumstances and the Committee was satisfied that the exchanges of information had been properly conducted.

A Case Under Review

A Committee review of the instructions from CSIS Headquarters to one of its SLOs seemed to indicate that an overseas officer was being asked to conduct an investigation of the kind which would have required prior Ministerial approval. No such approval had been sought and we conducted further inquiries into the issue.

Our conclusion was that CSIS Headquarters had not intended its instruction to be read as—nor did the SLO interpret it as being—a “tasking” to conduct an investigation. Instead, the apparent purpose of the Headquarters query was to make the SLO mindful of a particular situation during his discussions with other foreign representatives abroad so that any relevant information gleaned could be incorporated in ongoing updates of agency assessments.

Having informed the Service of our concern about the ambiguous communication, we noted an early response to our queries. Service Headquarters staff have since been cautioned a number of times about the need for increased diligence and precision in communications with SLOs.

A General Finding

The Committee's periodic reviews of the Service's overseas liaison activities encompass all the many difficulties associated with work in foreign posts. SLOs sometimes face environments which are personally and professionally challenging. In general, the SLOs in the two

Our review of the files of one of the posts we audited revealed that key administrative reports were considerably out of date.

posts reviewed demonstrated initiative, employed good judgement, and the Service exercised appropriate restraint in deciding what information would be shared with its foreign partners.

Areas of Special Interest - Brief Reports

Allegations by a Former CSIS Employee (S. 54)

Report #113

Under section 54 of the *CSIS Act*, the Solicitor General may at any time ask the Committee to report on a matter relating to its mandate. In July 1998, the then Solicitor General, the Honorable Andy Scott, advised the Committee of certain allegations against CSIS by a former employee of the Service. The Minister asked us to report on the matter, reviewing the allegations and detailing the facts, if any, on which the allegations were based.

The allegations were diverse in character: abuse of power, systemic abuse, nepotism, corruption, favoritism, sexual harassment, and non-compliance with the Service's policies and Canadian law. Four additional allegations concerned CSIS operations.

The Committee's research officer met with the complainant, however, he refused to provide details of his allegations on the grounds that he did not believe in the integrity of the process. Thus for details of the complainant's allegations we relied

upon letters written by the complainant prior to the commencement of our inquiry.

The former employee's concerns appeared to originate in the Service's dismissal of a grievance filed in 1987. The Committee took special note of a letter sent subsequently to the Director of CSIS in which the complainant stated that if the grievance were to be settled in his favour, the additional allegations—even the most serious ones—could be somehow resolved. However, if a settlement of the grievance in his favour was not forthcoming, he would resort to using other information in his possession that would in his words "take care of the Director's hesitations."

Notwithstanding the Committee's view of this statement—effectively an attempt at blackmail—we took all of the complainant's allegations seriously and investigated each one.

In its report, the Committee took care to note to the Minister that with respect to the human resource elements of the inquiry, we were fully aware that the Service's personnel management policies lay outside the Committee's normal powers of review and investigation. Nevertheless, we were able to reach some very clear findings.

Overall, we concluded that the allegations were unfounded. The salient findings of our report to the Minister are presented below:

- Contrary to the former employee's claims that many CSIS positions were staffed on a non-competitive basis, our study determined that in fact very few were

filled by appointment, and none of those who occupied such positions had previously been employed as executive assistants as alleged by the complainant.

- We reviewed the staffing strategy as outlined in the Service's human resources policy manual. After examining all available background documents, candidate qualifications, and hiring procedures we concluded that an allegation concerning a 1997 competition in Montréal was completely unfounded. All personnel practices in this case were consistent with the established policies.
- In respect of the complainant's allegations of sexual harassment involving classes of new CSIS recruits, the Committee concluded that they too were not supported by the facts.
- The complainant made an allegation about the Service's response to a harassment complaint against one of its managers. Our review turned up no inappropriate actions in the way CSIS dealt with the complaint.
- On the issue of the Service's mandatory mobility clause for intelligence officers, we believe (unlike the complainant) the policy to be essential both for operational and professional development purposes. It would be difficult to imagine the viability of a national intelligence agency in the absence of such a personnel management policy.
- We were particularly concerned by the complainant's allegation that operational

information had been collected during the course of security screening interviews for Citizenship and Immigration Canada. As noted in earlier audit reports, such allegations touch one of the Committee's special concerns. Unfortunately, this allegation was very broad and came to us unsupported by examples or details. While the paucity of details left the Committee with little to investigate in this instance, we are reassured by the fact that we routinely examine the context and content of reports following screening interviews, and that we are able to investigate thoroughly when detailed complaints are made.

- The Committee's report to the Minister also took issue with the former employee's highly tendentious view of one of the Service's former directors. We were especially disturbed by the cavalier manner in which the reliability and loyalty of a work colleague with a very impressive track record in Government service in Canada and abroad was called into question by the former employee.
- And finally, with respect to one of the more serious allegations concerning operational matters, the Committee determined that a claim that a CSIS director had deliberately concealed information from review agencies (SIRC and the Inspector General) reviewing the Service's role in the 1992 Iranian embassy attack was entirely unfounded.
- All the other allegations of an operational nature were found to be without merit.

We were especially disturbed by the cavalier manner in which the reliability and loyalty of a work colleague...was called into question by the former employee.

Overlooked Files

Report #116

In early 1998, while conducting file reviews at CSIS Headquarters, the Committee came across files that were opened by the RCMP Security Service, and which had been overlooked during the Service's major review in 1990 of all of the files inherited from the RCMP. These files were still considered "active", even though their retention periods had expired and they were to have been assessed for disposal.¹¹

Following our queries, CSIS conducted an internal review and found 833 files that had been missed by their review procedures. The Service concluded that a number of these files were still of operational value. We examined a sample of these files to assess the Service's rationale for retaining them.

Our review of the files revealed that the misplacing of the files was an "administrative oversight": they had inexplicably not been assigned a Bring Forward (BF) date during the Service's 1990 major review.

In general, although we found CSIS' file review process to be sound, we did find problems in the Service's implementation of that process.

Although we were informed that CSIS issued a procedures booklet in 1995, we observed that the Service's *File Review and Disposition Guidelines*, developed to assist analysts in their file disposal decisions, had not been updated since they were last amended in 1991.

We recommend that the *File Review and Disposition Guidelines* be updated to reflect the Service's present policy and operational requirements.

The Service informed us that it would review and update its disposition procedures.

Our review showed that when the National Archives Requirements Unit (NARU) referred disposal decisions on files to the relevant operational desks, no process existed for follow-up.

We recommend that the operational units be required to comply with NARU deadlines for disposal decisions, and that NARU establish an effective follow-up process.

CSIS said that it would establish a new BF system.

We found that the analysts' written rationales to retain files seldom referred to the specific retention criteria listed in the Guidelines. We also observed that the written rationales that were provided to support retention were not sufficiently detailed.

We recommend that analysts in NARU and the operational desks provide detailed rationales for their decisions to retain files, citing the applicable criteria listed in the Schedules and the Service's interest pursuant to the *CSIS Act*.

Although we found CSIS' file review process to be sound, we did find problems in the Service's implementation of that process.

Finally, in our view, a number of files should have been transferred to the National Archives of Canada, or even destroyed, because they did not appear to contain information of operational value. We have so informed the Service.

A Foreign Conflict Case

Report #106

In 1998-99, SIRC reviewed a complex and sensitive human source operation conducted over several years by the Service. Because of the high level of secrecy associated with the operation, we are constrained by national security from providing details that might put lives in danger. The Committee did find, however, that it disagreed with CSIS on significant aspects of the conduct of the operation and we have communicated our views on these difficult issues to the Director of CSIS.

SIRC View of Issue-Based Targeting

In recent years the Review Committee and others (notably the Inspector General of CSIS) have become seized with the difficulties potentially created by a form of investigation called “issue-based” targeting. This type of targeting authorizes an investigation to take place in circumstances where CSIS suspects that there is a threat to the security of Canada, but where the particular persons or groups associated with the threat have not yet been identified. In other words, the targeting authority allows CSIS to investigate the general threat, and to try to identify the

persons or groups who are taking part in threat-related activities. As in any other targeting procedure, if warrant powers are involved, approval must be granted by the Federal Court.

A hypothetical case necessitating issue-based targeting could occur if, for example, a series of bombs were being exploded across the country, with no particular group claiming responsibility. CSIS would investigate under an “issue-based” targeting authority, the legal foundation for which would be the suspicion that there was a threat to the security of Canada as defined in section 2 of the *CSIS Act*.

The investigation might reveal that the bombs were the result of domestic criminal activities alone. Alternatively, it could show that a politically motivated group had decided to use violence to help achieve its political objectives. In the first case, CSIS should hand over all of its information to the police and cease its own investigation. In the second, CSIS would continue its investigation and as information became available, the investigation would be narrowed to the individuals or groups directly concerned.

The alternative to issue-based targeting in the example cited above is that CSIS would attempt to find out what was going on, and who was making and detonating explosive devices, but would do so—and this is the crucial distinction—in the complete absence of any formal targeting process and its attendant legal and administrative procedures. The differences between the two approaches might not seem very important when something as

We urge the Service to make every effort to make the transition from issue-based to individual (identity-based) targeting as expeditiously as is reasonable.

concrete as exploding bombs is the context, but it could be most important in other less clear-cut situations.

It is the view of the Committee that issue-based authorizations are far preferable to none at all. We would take active exception to a CSIS policy that allowed any investigative activity at all to take place without an appropriate targeting authority.

While the Committee does believe that there is a place for issue-based targeting in the array of options legally available to CSIS in carrying out its responsibility to protect the safety and security of Canada, we add the caveat that investigations under such authorities should be carefully monitored by senior management. Additionally, we urge the Service to make every effort to make the transition from issue-based to individual (identity-based) targeting as expeditiously as is reasonable.

The Review Committee will continue to pay special attention to this kind of investigation so as to assure ourselves that all are being conducted appropriately.

B. Annual Audit of CSIS Activities in a Region of Canada

Report #111

Every year the Committee audits the entire range of CSIS investigative activities—targeting, special operations, warrants, community interviews, and sensitive operations—in a particular region of Canada. A

comprehensive examination such as this provides insight into the various types of investigative tools the Service has at its disposal, and permits the Committee to assess how new Ministerial Direction and changes in CSIS policy are implemented by the operational sections of the Service.

The Targeting of Investigations

The targeting section of the regional audit focuses on the Service's principal duty—security intelligence investigations authorized under sections 2 and 12 of the *CSIS Act*. When examining any instance in which CSIS has embarked on an investigation, the Committee has three central concerns:

- did the Service have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada?
- was the level of the investigation proportionate to the seriousness and imminence of the threat?
- did the Service collect only the information that was strictly necessary to advise the government on the threat?

Committee researchers also keep watch generally on the manner of the Service's adherence to its own internal operational policies, rules, and directives.

Methodology of the Audit

In the region at issue, the Committee selected eight investigations—six counter terrorism cases and two counter intelligence cases. Of the eight, three were issue-based investigations. SIRC researchers reviewed all files and operational messages in the Service's electronic

Management of Targeting

Target Approval and Review Committee

CSIS' capacity to target (or launch an investigation into) the activities of a person, group or organization is governed by policies that rigorously control the procedures and techniques to be employed. The Target Approval and Review Committee (TARC) is the senior operational committee within CSIS charged with considering and approving applications by Service officers to launch investigations. TARC is chaired by the Director of CSIS and includes senior CSIS officers and representatives of the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General.

Levels of Investigation

There are three levels of investigation, with Level 3 being the most intrusive and accompanied by the most stringent legal controls and management challenges. Level 2 investigations may include personal interviews and limited physical surveillance. Level 1 investigations are for short durations and allow CSIS to collect information from open sources and from records held by foreign police, security or intelligence organizations.

Issue-Related Targeting

An issue-related targeting authority allows CSIS to investigate the activities of a person, group or organization that may on reasonable grounds be suspected of constituting a threat to the security of Canada, and are related to or emanate from that specific issue.

data base. Researchers also interviewed the CSIS officers who carried out the investigations as well as their managers.

Findings of the Committee

In all eight cases, the Committee found that CSIS had reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada. The targeting levels were proportionate to the seriousness and imminence of the threats in all but one case, and no actions were taken against non-targets. The Committee concluded that in all of the cases we reviewed, the Service collected only the information that was strictly necessary to advise the government about the threats.

In three instances, however, the Committee had reservations about the accuracy of some of the information presented to the Target Approval and Review Committee (TARC). We suggested to the Service that it take measures to enhance overall quality control of the information provided to TARC.

The cases which raised issues and concerns for the Committee are summarized below.

Targeting Level

The first case involved a counter terrorism investigation pertaining to a landed immigrant's involvement with a known terrorist group and his activities within an ethnic community in Canada. The person had been

The Regional Office used its investigative powers with parsimony and in proportion to the threats posed.

under investigation for a number of years and during the period under review the Target Approval and Review Committee had authorized a higher level of investigation.

The Service's justification for requesting a higher level investigation was that it had information that the target's expertise was being sought by leaders of a known terrorist group, and that he had contacts with those leaders. However, our review showed that the Service had not collected information that in our opinion supported the more intrusive investigation. We believe that the original lower-level targeting authority was sufficient to address the threat posed.

Termination of an Investigation

The second case involved a counter terrorism investigation of an individual in relation to the activities of a known terrorist group based abroad and with representatives in Canada. We agreed that the Service had reason to suspect the individual of activities that posed a threat to Canada. The target's behaviour lent credence to the Service's interpretation of the facts as presented to the Target Approval and Review Committee.

Our review showed that the Service's investigation revealed no pattern of terrorist activity, and that CSIS had quite properly terminated its investigation upon reaching that conclusion.

Accuracy of Facts Presented To The Target Approval and Review Committee

Case three concerned a counter terrorism investigation of an individual whose activities came to the attention of the Service as part of a wider investigation into a known terrorist

group present in Canada. While we concurred with the Service's view that the target's relationship with known terrorist figures constituted a potential threat to Canada, we took issue with one part of its Request for Targeting Authority (RTA).

In a manner which bolstered the Service's case for the authority, the targeting request presented a fact that was not consistent with the information collected. When questioned by the Committee, the Service acknowledged the error. The Committee was of the view, however, that the discrepancy did not undermine the legitimacy of the targeting authorization.

Three Issue-Based Investigations

Cases four, five and six, were all issue-based investigations, two from counter terrorism and one from counter intelligence. In both counter terrorism investigations, the Committee found that CSIS had met the test of "reasonable grounds to suspect" in justifying its inquiries, that CSIS had collected only information that was strictly necessary and that there was no extensive reporting on individuals who were not already the subject of specific targeting authorizations. In sum, for these two cases, the Committee believes that the regional office used its investigative powers with parsimony and in proportion to the threats posed.

An Investigation of Economic Espionage

The Committee reviewed a case involving economic espionage. Investigations of economic espionage are conducted under section 2(a) of the *CSIS Act*, and Ministerial Direction notes that for the activities to warrant investigation they must be against

Canada (assets, policies or programs of the Government of Canada) or detrimental to the interests of Canada.

Since the Service's request for this investigation did not explicitly list Government assets or programs, its request fell under the "activities...detrimental to the interests of Canada" criterion. Ministerial Direction further specifies that in instances where it is unclear if the activities have a negative impact on the "national interests," the Service should seek guidance from another government department or agency.

Our examination of the information submitted to TARC in order to obtain a targeting authorization turned up an error of fact and two points we believe were overstatements in relation to intelligence reports on which the submission was based.

Obtaining and Implementing Federal Court Warrants

Under section 21 of the *CSIS Act*, only the Federal Court of Canada can grant CSIS the right to use warrant powers, such as telephone or mail intercepts. In requesting such powers, the Service must present an affidavit to the Court attesting to the facts which require their use. Every year, the Committee audits a number of affidavits by comparing them with information in the Service's files. In reviewing warrant affidavits, the Committee is focused on three central questions:

- do the facts presented in the affidavit accurately reflect the information used as the basis for its preparation;

- is the case that the Service presents to the Court set out in its proper context; and,
- are the facts, circumstances and statements of belief contained in the affidavit fully, fairly and objectively expressed?

1997-98 Developments Affecting the Warrant Process

As part of its audit, the Committee also reviews changes in Ministerial Direction and CSIS policy for the relevant period which govern the application for and implementation of warrant powers. We also examine all Court decisions that might impact upon the Service's use of warrant powers, as well as any significant changes to conditions accompanying the warrants.¹²

In 1997-98, there were no new Ministerial Directions or instructions pertaining to warrants. However, there were changes to CSIS policies and new Court decisions of interest.

Changes to CSIS Policies

As a result of restructuring at the Executive Level of CSIS, changes were made to the roles and responsibilities of certain officials in regard to warrant applications and the execution of warrant powers. The responsibilities include verifying that the warrant applications comply with Service legal and policy requirements, ensuring that the necessary resources are available to execute the warrants, checking that each application is processed on a timely basis, and approving all operations involving the powers granted by the Federal Court.

We also found that the Service amended its policies to tighten the controls in regard to intercepts of solicitor-client communications.

Only the Federal Court of Canada can grant CSIS the right to use warrant powers.

The Service has been employing greater precision and rigour in the preparation of its warrant applications.

New Court Decisions

Two Warrant Denials

In last year's report, the Committee commented on the Federal Court's denial of a small number of warrant applications. We reviewed these Federal Court decisions and found that the warrant applications were rejected because they did not meet the threat requirements of paragraphs 2(a) or 2(b) of the *CSIS Act*. We also learned that the Service later went back to the Federal Court with revised applications and the warrants were granted.

While the Committee did not identify any specific impacts of these decisions on the operational activities per se, we did observe that in accommodating the evolving judicial review process, the Service has been employing greater precision and rigour in the preparation of its warrant applications.

Changes to a Warrant Clause

In 1997-98, in what appeared to be another iteration of the McGillis decision,¹³ the Federal Court removed the "reasonable

grounds to believe" statement found in a certain clause. The amendment removed the discretion previously granted to senior Service officials in authorizing the execution of warrant powers against a certain type of target. The effect was to compel the Service to meet a higher threshold of certainty in the facts that it put before the Court. The Service subsequently deleted the particular statement from similar clauses found in all its warrant applications.

Content of Affidavits

In 1997-98, the Federal Court requested that certain sources of information provided in support of warrant applications be specifically identified in the affidavits. We were informed that this practice was adopted by the Service for all subsequent affidavits.

Findings of the Committee

Warrant Preparation

From a comprehensive listing of all warrants executed in the region for the period under review, the Committee chose three applications relating to two target groups in the

The Warrant Process

In order to obtain warrant powers under Section 21 of the *CSIS Act*, the Service prepares an application to the Federal Court with a sworn affidavit justifying the reasons why such powers are required to investigate a particular threat to the security of Canada. The preparation of the affidavit is a rigorous process involving extensive consultations with the Department of Justice, and the Solicitor General, with the latter's approval being required before a warrant affidavit is submitted to the Court. The facts used to support the affidavit are verified during the preparation stage and reviewed again by an "independent counsel" from the Department of Justice to ensure that the affidavits are legally and factually correct prior to the submission to the Federal Court. This process has evolved over the past several years with a view to ensuring that the facts, and statements of belief based on those facts, are accurate.

counter terrorism area.¹⁴ Among these, we identified a number of statements made by the Service which accurately reflected neither the operational nor the open source information available to the Service.

In the first application we reviewed, our initial findings were that there were a large number of inaccuracies and unsubstantiated statements in the affidavit. The Service subsequently provided the Committee with additional material to substantiate the problematic allegations. We reviewed the additional material and found that most of the allegations were, in fact, substantiated by the documents provided by CSIS.

However, certain allegations remained of concern and, in our view, were not an accurate reflection of the operational and open source information available to the Service: the affidavit presented a confused picture regarding the source of certain information, and some information lacked corroboration.

The other two applications also contained several allegations that were not, in our view, sufficiently supported: the known facts did not lead to the Service's conclusions, support for certain facts was insufficient or the allegations were based on outdated information. With respect to the two latter problems, the Service reached a similar view. We were informed that in the last case, the statement we questioned was not included in the subsequent warrant application against the target group.

With respect to the warrant preparation process in general, the Committee remains

seized with the issue. In two previous reports we have noted deficiencies in some past CSIS applications for warrant powers. Since proper affidavit preparation is key to the integrity of the targeting and investigatory process, it is a matter the Committee regards with utmost seriousness.

We noted that among the warrant applications reviewed for this and previous audits, the recent affidavits were much improved in all respects. The Committee is hopeful that these improvements reflect the refinements made of late to the Service's warrant preparation process.

Warrant Implementation

The Committee reviewed the Service's use of warrant powers in the region and found that their implementation complied with all of the terms and conditions contained in the warrants.

Warrant Tracking

The process by which CSIS tracks warrant applications is also of interest to the Committee. Kept in diary form, the records of the warrant process provide additional assurance that all mandated procedures have been correctly followed. For the period under review, the Committee identified no anomalies in the warrant tracking records.

Quality Control in Reporting

Because intercept reports can provide the basis for requests to continue warrant operations and for targeting authorities, the accurate reporting and transcription of material generated by warrant intercepts is vital.

Since proper affidavit preparation is key to the integrity of the targeting and investigatory process, it is a matter the Committee regards with utmost seriousness.

In this year's regional audit we found that the region in question was conducting quality control audits in accordance with the 1997 national draft policy.

We learned that the region had taken steps to ensure the quality of the reporting done by its analysts. For example, the quality control program in the region not only offered training to new analysts on quality reporting, but conducted regular performance evaluations and formalized assessments through audits.

Audit of Sensitive Operations

The very nature of sensitive operations dictates that they are subject to relatively frequent Ministerial Direction. In addition, policy for implementing sensitive operations is set out in some detail in the *CSIS Operational Policy Manual* and all requests for sensitive operations, depending on the level of sensitivity, require the approval at the very least of Service senior management.

In the course of the Committee's regional audit, we examined a set of randomly selected human source operations. In addition, we reviewed all requests from the Service for Ministerial approvals involving operations in the Region, and all requests to senior managers involving "sensitive institutions"—that is, operations touching on legitimate dissent, illegal activities, and certain other matters.

Findings of the Committee

Although the policy implications of one case initially concerned us, we ultimately concluded that all source operations we intensively examined complied with legislation and Ministerial Direction. We will, however, pursue further inquiries about another investigation that had come to our attention during this review.

Internal Security

Breaches of internal security can have a catastrophic impact on an intelligence service and upon the security interests the agency is meant to guard. In CSIS, internal security is the responsibility of the Director General of Internal Security, who directs internal security officers at Headquarters and in each regional office. When it is determined that a security breach has taken place, the Director General or her representatives, investigate and recommend remedial measures.

For the fiscal period 1997-98, the Committee examined cases of suspected and actual security breaches in one region, and reviewed the security measures in place in the same regional office.

Breaches of Internal Security

We found several security issues that concerned us. In the first instance, a Service employee had inappropriately disclosed operational information. We had qualms about how CSIS had conducted its investigation. In pursuing our review, we received an

We reviewed all requests from the Service for Ministerial approvals involving operations in the Region, and all requests to senior managers involving "sensitive institutions".

extensive explanation by CSIS about its actions, and we asked the Director to personally respond to questions about the management of the case. We learned that the matter had been considered at the highest levels of the Service.

After duly considering all of the information, we concluded that CSIS had taken appropriate action and had handled the case in a fair manner.

The second case involved the temporary loss of classified information. The incident arose from the mistaken belief among employees that they needed to follow certain procedures when transferring information. Following the incident, CSIS changed its procedures for handling data, and provided corrected instructions to its employees.

We also examined other less serious cases. Among them were allegations of unauthorized browsing in the CSIS computer data base. In one case, the internal investigation determined that the employee had a legiti-

mate need for most of the access requests, although some minor security violations were identified. The other allegations of security violations proved to be unfounded.

C. Inside CSIS

Statistics on Operational Activities

Section 2(d) Investigations

The Minister must approve any investigation by CSIS under section 2(d) of the *CSIS Act*, often referred to the “subversion” clause. The Minister authorized no such investigations in 1998-99.

Warrants and Warrant Statistics

Collecting and evaluating information on warrants is viewed by the Committee as an important task. Warrants are one of the most powerful and intrusive tools in the hands of any branch of the Government of Canada; for this reason alone their use bears continued scrutiny. In addition, the kinds of warrants

The total number of persons affected by CSIS warrant powers remained relatively stable.

Table 1
New and Renewed Warrants

	1996-97	1997-98	1998-99
New Warrants Granted	125	72	84
Warrants Renewed/Replaced ¹⁵	163	153	163
Total	288	225	247

granted and the nature of the targets listed provide insight into the entire breadth of CSIS investigative activities and are an important indicator of the Service's view of its priorities.

We compile statistics based on a quarterly review of all warrant affidavits and warrants granted by the Federal Court. Several kinds of information are tracked annually, such as the number of persons and number of locations subject to warrant powers. This format continues a practice established prior to the *CSIS Act*. Table 1 compares the number of warrants over three fiscal years.

Findings of the Committee

While the data provides the Committee with an excellent profile of the Service's requests for warrant powers in a given year, comparisons year-to-year are less enlightening, because the applications vary as a result of legal decisions by the Courts and new developments in technology. In addition, raw warrant numbers can be misleading since one warrant can authorize the use of a power against one or many persons.

Despite these variables, however, the Committee concluded that measured overall, the total number of persons affected by CSIS warrant powers remained relatively stable for the last two years, and foreign nationals continued to represent the overwhelming majority of persons subject to warrant powers.

Regulations

Under section 28 of the *CSIS Act*, the Governor in Council may issue regulations governing how CSIS applies for warrants. In 1998-99, no such regulations were issued.

Federal Court Warrant Conditions and Other Developments

Warrant Conditions

Most warrants authorized by the Federal Court contain conditions which limit the use of warrant powers and which the Service must follow in their execution. In 1998-99, the Federal Court instructed CSIS to:

- add a new condition pertaining to the destruction of video images of persons who are not targets; and
- revise an existing condition to limit the Service's discretion to intercept targets at certain locations.

We learned that in 1998 CSIS commenced a complete review of its warrants that will affect the clauses and conditions in all warrants. Some revised clauses and conditions have already been approved by the Federal Court. CSIS expects to complete the process in fiscal 1999-2000.

Court Denials of Warrants

In 1998-99, the Federal Court of Canada denied a CSIS application to replace expiring warrants. The Court rejected the application because it was not convinced that the requirements of paragraphs 21(2)(a) and (b) of the *CSIS Act* had been met.¹⁶ We understood that the Service was not planning to return to the Federal Court with a revised application.

New Court Decisions

In 1998-99, the Federal Court rendered two decisions which affected CSIS' use of certain warrant clauses.

In one case, the Federal Court instructed CSIS to delete a clause in a warrant that dealt with a particular type of target. Since the decision was specific to this case, it did not affect other warrant applications containing the same clause.

In the second case, the Federal Court found that a new wording of the Service's "resort to"¹⁷ clause with respect to a specific search power was overly broad and as such constituted an improper use of the clause. The Court also held it to be an illegal delegation of the authority of the Court. The clause allowed the Service to search a place not named in the warrant when it had reasonable grounds to believe an object or thing belonging to the subject of the warrant could be found at that location. CSIS has since removed this clause from new warrants and has advised its regional offices that they are not to make use of the clause where it occurs in existing warrants.

CSIS Operational Branches

Counter Terrorism Branch

The Counter Terrorism (CT) Branch is one of the two main operational branches at CSIS (the other being Counter Intelligence) and its role is to provide the Government of Canada with advice about emerging threats of serious violence that could affect the national security of Canada. The threat from international terrorism continues to be associated with what are termed "homeland" conflicts. Various domestic extremist groups are also regarded as potential threats to the security of Canada because of their capacity to foment violence.

During the year under review, we noted some significant changes (increases and decreases) in the number of investigations of potential threats from extremist groups in Asia and the Middle East. The Branch listed its priorities to be in the areas of chemical, biological, radiological and nuclear terrorism; cyber terrorism and threats to information operations; and fund raising for alleged terrorist operations. In addition, CT Branch continued to respond to significant domestic threats of violence.

The Committee finds it noteworthy that since the end of the Cold War, CSIS resources devoted to investigatory activities have been directed away from counter intelligence in favour of counter terrorism issues, such that CT currently consumes upwards of 60 percent of the Service's budget.

Threat Assessments

CSIS provides threat assessments to departments and agencies within the Federal Government based on relevant and timely intelligence. CSIS prepares assessments—upon request or on an unsolicited basis—dealing with special events, threats to diplomatic establishments in Canada, and other situations. Threat assessments can play a crucial role, not only in advising authorities when an activity such as a demonstration is likely to degenerate into violence, but also in reassuring authorities when there is, in fact, little likelihood of violence.

In 1998-99, the CT Branch Threat Assessment Unit produced 683 assessments, up almost 20 percent from the previous year. The Service cited no specific reason for the increase. The volume of threat assessments depends

Since the end of the Cold War, CSIS resources devoted to investigatory activities have been directed away from counter intelligence in favour of counter terrorism.

on a variety of factors—the number of foreign visitors to Canada, requests received from other Government departments and agencies, special events, and threats received or developed over the year—all of which are beyond Service control.

Counter Intelligence Branch

The Counter Intelligence (CI) Branch monitors threats to national security stemming from the espionage activities of other national governments' offensive intelligence activities in Canada.

We reported last year that the Service had signed foreign arrangements with the intelligence agencies of some current and former adversaries in order to encourage them to act with more transparency and to explore common ground for cooperation and information sharing. In response to a Committee inquiry about the results of this ongoing effort, the Service reported that while it had set out no specific objectives, it regarded the process of establishing sustained and trusted relationships with foreign intelligence services as “never-ending.”

CSIS described the progress of these new relationships as positive, slow, and cautious,

involving the development of parameters for information exchange, focus on increasing the level of mutual trust, and regular reevaluation.

The Service told the Committee that Government fiscal restraints have had particular impact on activities. In the Service's view, current resources provide “little room for manoeuvre” in choosing which threats should receive special attention.

Analysis and Production Branch

In last year's report, the Committee stated its intention to conduct an in-depth study of the Service's Analysis and Production (RAP) Branch. The results of our review are found in Section 1, page 11.

The RAP Branch provides advice to government on the threats to the security of Canada through the production of CSIS Reports, CSIS Studies, and CSIS Intelligence Briefs. Table 2 shows the number of reports published by RAP in fiscal year 1998-99.

RAP produced a total of 68 reports, a slight decline from 73 issued in 1997-98. The Service's contribution to the Intelligence Assessment Committee (IAC) remained

Table 2
RAP Reports

CSIS Reports, Studies and Intelligence Briefs	Commentary	Intelligence Assessment Committee (IAC)
68	3	5 (Lead) 17 (Contribution)

essentially unchanged from last year.¹⁸ There were three issues of the Service's unclassified periodical *Commentary*.

Government Liaison Unit

The RAP Government Liaison Unit is the mechanism by which CSIS identifies the interests of government departments and agencies. An initiative of the Branch in 1997-98 was the publication of quarterly reports, for CSIS use only, detailing comments and feedback from the Branch's clients. The Committee noted with regret that this initiative was not pursued in 1998-99.

Arrangements with Other Departments and Governments

CSIS and the Royal Canadian Mounted Police

Among the most important of the Service's domestic arrangements is that with the RCMP. As an information addendum to the major two-part review of the relationship (See page 20) we present here developments in CSIS-RCMP cooperation for fiscal year 1998-99.

Information Exchanges

CSIS and the RCMP exchange information about their activities pursuant to their respective mandates: CSIS collects and disseminates information about threats to the security of Canada, and the RCMP carries out its mandated law enforcement functions in relation to the same threats.

Of the totality of written information exchanged in both directions in fiscal year

98-99, CSIS was responsible for generating more than two-thirds. And three operational branches at Service Headquarters (Counter Terrorism, Counter Intelligence, and Analysis and Production) produced most of that volume.

CSIS-RCMP Liaison Program

The mechanisms to facilitate liaison and cooperation between CSIS and the RCMP are set out in the Memorandum of Understanding (MOU) between the two agencies. They include the assignment of liaison officers to national headquarters and to each of the regional offices.

Our review showed that during the relevant period, both agencies appeared committed to improving the liaison program. The Senior Liaison Committee—established as a forum to resolve problems and disagreements between the two agencies and defunct since 1993—was reactivated.

Revision of the CSIS-RCMP Memorandum of Understanding

In last year's report the Committee commented on the concerns expressed by both CSIS and the RCMP that the existing MOU did not adequately address the disclosure problems associated with the *Stinchcombe* decision. As part of an internal audit begun in the fall of 1998, the RCMP has undertaken a review of the CSIS-RCMP MOU. The Committee will monitor the results of this review for its potential impact on Service activities. We have observed that even in the wake of the *Stinchcombe* decision, the Service continues to provide a great deal of information to the RCMP.

Even in the wake of the *Stinchcombe* decision, the Service continues to provide a great deal of information to the RCMP.

Domestic Arrangements

In carrying out its mandate, CSIS cooperates with police forces, and federal and provincial departments and agencies across Canada.

Pursuant to section 17(1)(a) of the *CSIS Act*, the Service may conclude written cooperation agreements with domestic agencies after having received the approval of the Minister. The Service is not required to enter into a formal arrangement in order to pass information to or cooperate on an operational level with domestic agencies. However, it is the usual practice for the Service to enter into a formal arrangement when the other party requires terms of reference or the setting out of agreed undertakings.

Currently, CSIS has nineteen formal MOUs with Federal Government departments and agencies, and eight with the provinces. CSIS also has a separate MOU with several police forces in one province.

Arrangements for 1998-99

The Service signed no new MOUs with domestic agencies in fiscal year 1998-99. However, the Service did receive Ministerial approval to conduct a number of security assessments for a provincial agency in advance of final authorization to conclude a future arrangement with that agency.

During fiscal 1998-99, the Service also made minor “housekeeping” amendments to an MOU it has with a federal department reflecting changes in contacts within and between the respective agencies. In accordance with an MOU’s termination clause, an arrangement with another federal agency lapsed automatically in 1998. We were

informed that after extensive consultations, the Service determined that renewal was not necessary.

In 1998, the Treasury Board made a budgetary transfer to the Service in order for it to take on the responsibility of providing security assessments for the Department of National Defence.

International Arrangements

Pursuant to subsection 17 (1)(b) of the *CSIS Act*, the Service must obtain the approval of the Solicitor General—after he has consulted with the Minister of Foreign Affairs—in order to enter into an arrangement with the government of a foreign state or an international organization. During the initial phases leading to the approval of an arrangement, CSIS is not permitted to pass classified information to the foreign agency. However, it may accept unsolicited information.

Arrangements for 1998-99

During fiscal year 1998-99, CSIS received the Minister’s approval for three new liaison arrangements. Eleven existing arrangements were expanded during the same period. At the end of the fiscal year, CSIS had 215 liaison arrangements with 128 countries. There were also five liaison arrangements with three international organizations.

Of the 215 arrangements currently in force, the Service considers 39 to be “dormant”—a dormant arrangement being one in which there has been no contact for one year or more. Liaison agreements become dormant for a number of reasons: a simple lack of need to exchange information, concerns

by the Service about the other agency's professional or human rights practices, or an assessment that the political situation in the other country is too unstable.

Ministerial Direction

In a major study presented in last year's audit report ("CSIS Liaison with Foreign Agencies" p. 20) the Committee expressed the hope that what we believed at the time was the imminent release of new Ministerial Direction on foreign arrangement would address some fundamental problems in the area. However, the Committee is once again constrained to merely anticipate the new policies and hope that they deal with some of the issues we had raised.

As of July 1999, no new Direction had been forthcoming from the Office of the Solicitor General. The Committee continues to regard the revised instructions as vital, particularly in the face of the rapid increase in the numbers of foreign agreements between CSIS and foreign agencies during the past several years, and the fact that critical elements of the existing direction are out-of-date.

During our review this year of several liaison arrangements, we noted that the Foreign Liaison and Visits Branch sometimes did not have timely access to operational information which could have had an impact on decisions to enter into certain liaison arrangements. Although we were ultimately satisfied with the outcome of the arrangements reviewed, the Committee will continue to monitor future new arrangements to assure ourselves that the Foreign Liaison Branch has received complete and timely information.

A Problematic Foreign Arrangement

The Committee sought clarification from the Service about a new relationship approved by the Minister in 1997-98. The foreign intelligence services of the country concerned were involved in combating domestic terrorist forces, and the government itself had a very poor human rights record. However, CSIS also confirmed to the Committee that it had satisfied itself as to the foreign agencies' overall reliability.

An issue that did generate a statement of concern by the Committee pertained to the proper identification of all parties to a foreign arrangement. Ministerial Direction requires that all the agencies involved in an arrangement be named. However, our review showed that a single generic name used in the agreement in fact represented several intelligence services belonging to the government of the foreign state—in the Committee's view, a contravention of Ministerial Direction. We have subsequently been informed that the Service intends to request from the Minister appropriate corrections to the arrangement. The Committee will follow-up on the matter.

Our review showed that a single generic name used in the agreement in fact represented several intelligence services belonging to the government of the foreign state.

Collection of Foreign Intelligence

Report # 109

Foreign intelligence refers to the collection and analysis of information about the "capabilities, intentions or activities" of a foreign state. Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service may, at the written request of the Minister of Foreign Affairs and International

Trade or the Minister of National Defence—and with the approval of the Solicitor General—collect foreign intelligence. The *Act* provides that the collection of information must take place in Canada, and cannot be directed at Canadian citizens, permanent residents or Canadian companies.

Methodology of the Audit

The Committee employs various methods to audit the collection and use of foreign intelligence:

- review Ministers' "requests for assistance";
- examine all information about Canadians retained by CSIS for national security purposes; and,
- scrutinize all CSIS requests for information to the Communications Security Establishment (CSE).¹⁹

Our goals are to,

- assess CSIS involvement in section 16 requests to ensure compliance with the Memorandum of Understanding, the *CSIS Act*, and directions from the Federal Court;
- determine whether the Service has met the various legal tests required to collect information under section 16 operations; and,
- in general terms, assess whether the Service's cooperation with the CSE is in compliance with the *CSIS Act*.

Findings of the Committee

Ministerial Requests

For the period under review the Committee noted two significant developments regarding Ministers' requests for assistance. The first

was a change in policy regarding the length of time requests would have effect before being renewed or cancelled. In our 1996-97 Annual Report, the Committee expressed concern about the existence of "stale-dated" requests up to five years old. During the year under review, the Committee was informed that a one-year validity limit had been imposed on all requests submitted to CSIS.

The second development was operational in nature. As in last year's audit, when we reviewed the requests for assistance requiring Federal Court warrants we identified some which did not contain an explicit prohibition against the targeting of Canadians, nor did they specify the circumstances under which Canadians might be subjected to incidental interception. Both provisions are required by the 1987 Memorandum of Understanding between the Service and requesting government departments. CSIS has informed the Committee that it had again raised the matter with the Government department which subsequently advised that it would begin including the prohibition clause in its request letters.

Federal Court Decision

In September 1997, Madame Justice Donna McGillis of the Federal Court ruled on the "visitor's clause" contained in a section 12 warrant being requested by the Service. In her opinion, this clause constituted an unlawful delegation of authority to CSIS.²⁰ During the most recent year under review, the Federal Court again took issue with the discretionary authority of CSIS senior managers, this time in regard to a section 16 warrant. The Service adjusted the warrant accordingly, and has since undertaken a full

review of the terms and conditions set out in section 16 warrants generally.

As we stated last year, the Committee regards the approval of warrants as the sole prerogative of the Federal Court. It is the Committee's responsibility to ensure that the Service rigorously observes conditions imposed on it by the Court. We will continue to monitor the Service's policies and operational practices in respect to its use of warrant powers.

Retention of Foreign Intelligence

The Committee identified two instances of inappropriate retention of information. Both concerned documents that had no obvious foreign or security intelligence relevance. The Committee brought these cases to the attention of the Service.

Section 16 Information and the Communications Security Establishment (CSE)

The information that CSE routinely gives to CSIS is "minimized" in order to comply with the prohibition on the collection of information on Canadian nationals and Canadian companies. The Service may, under special circumstances request identities if it believes the information is relevant to an ongoing section 12 ("threats to security") investigation. The Committee regularly scrutinizes these requests to CSE to ensure that they are appropriate and that they comply with existing law and policy.

Of the requests made during the current reporting period, three drew the Committee's attention because, in our view, the circumstances and subjects could not be considered

threats to national security. For example, one case pertained to a straightforward criminal matter not within the Service's mandate.

Management, Retention and Disposition of Files

Files are the essential currency of intelligence gathering. Each CSIS investigation and every approved target requires the creation of a file, and a system for making the information in it available to those designated within the Service. Balanced against this information-gathering apparatus is the clear restriction on CSIS set out in the *CSIS Act*, that it shall collect information "to the extent that it is strictly necessary." The Committee closely monitors on an annual basis the operational files held by the Service.

In this year's Annual Report, in addition to the information about files which we regularly report on in this section, we also conducted a special review of files that were inadvertently overlooked by the CSIS file management system. A report on the results of our inquiries can be found on page 32.

File Disposition

CSIS files are held according to predetermined retention and disposal schedules that are negotiated with the National Archivist. These define how long the files are to be retained after Service employees cease using them. When this period expires, the National Archives Requirements Unit (NARU) in CSIS consults with Service operations staff on whether to keep the file, destroy it, or send it to the National Archives.

It is the Committee's responsibility to ensure that the Service rigorously observes conditions imposed on it by the Court.

During fiscal year 1998-99, NARU reviewed 25,948 files which had come to its attention through the regular archival "Bring Forward" (BF) system. Of the files that NARU and the operational staff reviewed, 20,294 were destroyed and 5,618 were retained. CSIS informed us that 36 files were identified as having archival value. They were removed from the active file holdings and will be sent to National Archives according to the established schedules.

New File Statistics

We compiled file statistics for the past three fiscal years and noted several interesting trends:

- an increase in numbers of files on foreign nationals visiting Canada where there was a counter terrorism concern;
- the number of files on right wing extremists continues to decline slightly; and,
- security screening files overall show the expected minor fluctuations, however, the number of files devoted to immigration and refugee screening has increased over the last three fiscal years.

The Committee is cautious about drawing too much from these observations. A decrease or increase in the number of files does not, of itself, presage a change in threats to national security. Instead, the variations may reflect individuals' membership or group preferences, or alternatively, a shift in focus on the part of the Service. We will analyse any significant trends in greater depth should they prove to be extended.

Section 2: Security Screening and Investigation of Complaints

A. Security Screening

In the context of the *CSIS Act*,²¹ the Service fulfills its security screening responsibilities in two different spheres: employment within the Federal Government when the position in question requires a security clearance, and security screenings for Canada's Immigration Program. Both activities involve the delivery of a service to other decision-makers in the form of security assessments.

For Federal employment, CSIS security assessments serve as the basis for determining an individual's suitability for access to classified information or assets. In immigration cases, Service assessments can be instrumental in Citizenship and Immigration Canada's decision to admit an individual into the country, and in the granting of permanent resident status or citizenship. More generally, intelligence gathered by the Service

forms the basis of immigration screening profiles used in processing applicants.

Security Screening Assessments in 1998-99

The number of government security screening assessments for this year was 31,885,²² with an average turnaround time of four days for a Level I, nine days for a Level II, and 111 days for a Level III. The Service also processed 26,364 requests under the Airport Restricted Access Area Clearance Program (ARAACP) which comes under the authority of Transport Canada. The Service provides its advice to its clients in the form of "briefs." According to statistics provided by CSIS, of the 58,249 assessments conducted in total, the Service issued no briefs recommending the denial of a clearance, and 13 "information" briefs.

Screening Arrangement with a Provincial Institution

The Solicitor General temporarily authorized the Service to conduct a limited number of checks of CSIS data banks concerning foreign specialists required to work for an agency

Security Clearance Decisions – Loyalty and Reliability

Decisions by federal departments to grant or deny security clearances are based primarily on the Service's recommendations. Reporting to the federal organization making the request, CSIS renders an opinion about the subject's "loyalty" to Canada, as well as the individual's "reliability" as it relates to loyalty. Government Security Policy stipulates that a person can be denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that,

- "As it relates to loyalty, the individual is engaged, or may engage, in activities that constitute a threat to the security of Canada within the meaning of the *CSIS Act*."
- "As it relates to reliability, because of personal beliefs, features of character, association with persons or groups considered a security threat, or family or other close ties to persons living in oppressive or hostile countries, the individual may act or may be induced to act in a way that constitutes a 'threat to the security of Canada'; or they may disclose, may be induced to disclose or may cause to be disclosed in an unauthorized way, classified information."

of a provincial government. In such instances, the Service provides records checks and a security assessment but does not append a recommendation. The Service processed 70 requests resulting in one information brief.

Screening on Behalf of Foreign Agencies

The Service is authorized to enter into reciprocal arrangements with foreign agencies to provide security checks. These checks are provided on Canadians and other individuals who have resided in Canada. For the year under review, the Service processed 1,064 requests, 161 of which involved field investigations and resulted in 6 information briefs.

Immigration Security Screening Programs

The Service conducts security screening investigations and provides advice to the Minister of Citizenship and Immigration (CIC).

The Service's authority for immigration screening is derived from sections 14 and 15 of the *CSIS Act*. The nature of the Service's role²³ varies from information sharing (on matters concerning threats to the security of Canada) to assessments provided to CIC with respect to the inadmissibility classes of section 19 of the *Immigration Act*.

Immigration and Refugee Applications for Permanent Residence from Within Canada

CSIS has the sole responsibility for screening immigrants and refugees²⁴ who apply for permanent residence from within Canada. For the year under review, the Service received 30,945 requests for screening applicants under this program. CIC forwards the vast majority of these applications directly to CSIS for screening via an electronic data link from the CIC's Case Processing Centre (CPC) in Vegreville, Alberta. The average

SIRC's Role Regarding Complaints About CSIS Activities

The Review Committee, under the provisions of section 41 of the *CSIS Act*, must investigate complaints made by "any person" with respect to "any act or thing done by the Service." Before the Committee investigates, however, two conditions must be met:

- the complainant must have first complained to the Director of CSIS, and have not received a response within a period of time that the Committee considers reasonable, (approximately thirty days) or the complainant must be dissatisfied with the Director's response; and
- the Committee must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

Furthermore, under subsection 41(2), the Committee cannot investigate a complaint that can be channelled through another grievance procedure under the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. These conditions do not diminish the Committee's ability to investigate cases and make findings and recommendations where individuals feel that they have not had their complaints answered satisfactorily by CSIS.

turn-around time for such applications is currently 11 days, 9 days for Canada-based electronic cases, and 96 days for paper cases.

Immigration and Refugee Applications for Permanent Residence from Outside Canada

Immigration and refugee applications for permanent residence that originate outside of Canada are managed by the Overseas Immigrant Screening Program. Under this Program, CSIS shares the responsibility for the security screening process with CIC officials abroad, usually the Immigration Program Managers.

As a general rule, CSIS only becomes involved in the immigration screening process if requested to do so by an Immigration Program Manager or upon receipt of adverse information about a case from established sources—a procedure that allows the Service to concentrate on the higher risk cases. The number of referrals to CSIS represents approximately 25 percent of the national volume. For the year under review, the Service received 21,576 requests for screening applicants under the Overseas Immigration Screening Program, 7,333 requests relating to applicants based in the United States, and 3,989 applicant files referred for consultation by CSIS Security Liaison Officers posted abroad.

Length of Time Taken for Security Screening

For the year under review, 50.3% of all immigration screening cases were completed in 43 days. Of the remaining 49.7%, the turn-around time was 92 days. Overall, 99.3%

of all immigration screening cases were completed in under one year.

Nature of the Service's Advice

During the period under review, the Service forwarded 128 briefs to CIC. Fifty-one of those were "information briefs" while the remaining 77 advised CIC that the person, in the view of the Service, was inadmissible to Canada on security grounds. Although the Committee has requested that the Service provide information on decisions that resulted from its advice, the Service has stated that because CIC considers a myriad of factors in deciding admissibility, it is not able to determine the impact of its advice on any individual decision.

Enforcement Information Index²⁵

EII, the CIC data bank, is designed to warn immigration officials abroad and alert officials at Canada's points of entry about persons who may pose a security threat. Through this process, CSIS provides basic identifying data about individuals who could be the subject of enforcement action. During 1998-99, the Service supplied CIC with 132 names of known and suspected terrorists for addition to this index.

Point of Entry Alert System

Linked to the Enforcement Information Index, CSIS (through CIC and Revenue Canada) can issue a point-of-entry alert for any person of security concern whose arrival in Canada is thought to be imminent. The purpose is to allow CIC and Customs officials to determine that person's admissibility. During 1998-99, the Service issued 15 point of entry alerts resulting in 8 interdictions. Three of the 15

The names of all applicants are sent to CSIS for cross-checking against names in the Security Screening Information System data base.

Security Screening in the Government of Canada

The Government Security Policy (GSP) stipulates two types of personnel screening: a reliability assessment and a security assessment. Reliability checks and security assessments are conditions of employment under the *Public Service Employment Act* (the "PSEA").

Basic Reliability Status

Every department and agency of the Federal Government has the responsibility to decide the type of personnel screening it requires. These decisions are based on the sensitivity of the information and the nature of the assets to which access is sought. Reliability screening at the "minimum" level is required for those persons who are appointed or assigned to a position for six months or more in the Public Service, or for those persons who are under contract with the Federal Government for more than six months, and who have regular access to government premises. Those persons who are granted reliability status at the basic level are permitted access to only non-sensitive information (i.e., information which is not classified or designated).

Enhanced Reliability Status

Enhanced Reliability Status is required when the duties of a federal government position or contract require the person to have access to classified information or government assets, regardless of the duration of the assignment. Persons granted enhanced reliability status can access the designated information and assets on a "need-to-know" basis.

The federal departments and agencies are responsible for determining what checks are sufficient in regard to personal data, educational and professional qualifications, and employment history. Departments can also decide to conduct a criminal records name check (CRNC).

When conducting the reliability assessments, the Federal Government organizations are expected to make fair and objective evaluations that respect the rights of the individual. The GSP specifies that "individuals must be given an opportunity to explain adverse information before a decision is reached. Unless the information is exemptible under the *Privacy Act*, individuals must be given the reasons why they have been denied reliability status."

Security Assessments

The *CSIS Act* defines a security assessment as an appraisal of a person's loyalty to Canada and, so far as it relates thereto, the reliability of that individual. A "basic" or "enhanced" reliability status must be authorized by the government department or agency prior to requesting a security assessment. Even if a person has been administratively granted the reliability status, that individual must not be appointed to a position that requires access to classified information and assets, until the security clearance has been completed.

were interviewed and allowed into Canada. The Service has no information indicating that the others actually attempted to enter.

CSIS, Citizenship Applications and the Alert List

In 1997, CIC instituted a mail-in system whereby all applications for citizenship are processed by the Case Processing Centre (CPC) in Sydney, Nova Scotia. As part of the tracing procedures, the names of all applicants are sent to CSIS through electronic data transfers for cross-checking against names in the Security Screening Information System data base. There are presently a number of names on an Alert list comprised of individuals who had come to the attention of CSIS through TARC-approved investigations, and while not yet citizens, have received landed immigrant status.

The vast majority of citizenship applications are processed in an expeditious manner with

the rest requiring additional analysis by the Service before it sends a recommendation to Citizenship authorities. In fiscal year 1998-99, CSIS received a total of 159,939 names from CIC. Out of these, 36 cases had resulted in information briefs; none were recommendations for denial.

The Solicitor General has approved the deferral of two cases, while a third was in the process of being examined for a deferral.²⁶

Section B. Investigation of Complaints

As distinct from the Review Committee's function to audit and review the Service's intelligence activities, we have the additional task of investigating complaints from the public about any CSIS action. Three areas fall within the Committee's purview:

Table 3
Complaints (1 April 1998 to 31 March 1999)

	New Complaints	Carried Over from 1997-98	Closed in 1998-99	Carried to 1999-2000
CSIS Activities	53	3	37	19
Security Clearances	0	1	0	1
Immigration	0	0	0	0
Citizenship	0	1	0	1
Human Rights	1	0	1	0

- As a quasi-judicial tribunal the Committee is empowered to consider and report on any matter having to do with federal security clearances, including complaints about denials of clearances to government employees and contractors.
- The Committee can investigate reports made by Government Ministers about persons in relation to citizenship and immigration, certain human rights matters, and organized crime.
- As stipulated in the *CSIS Act*, the Review Committee can receive at any time a complaint lodged by a person “with respect to any act or thing done by the Service.”

Findings on 1998-99 Complaints “With Respect to Any Act or Thing”

During the 1998-99 fiscal year, we received 53 new complaints under section 41 of the *CSIS Act* (“any act or thing”). We also completed our investigation into a section 42 complaint carried over from 1996-97 but the report was not completed in time to be included in this year’s Annual Report. Our investigation of a Ministerial Report under sections 19 and 20 of the *Citizenship Act* was further delayed by legal proceedings.

We completed our investigation of a matter referred by the Canadian Human Rights Commission and with the agreement of the concerned parties and the assistance of an expert from the Commission, are attempting to determine whether the allegation (in this instance involving alleged discrimination) is justified.

CSIS Activities (Section 41): Immigration-Related Complaints

The year under review was marked by an increase in the number of complaints with respect to CSIS’ activities in immigration security screening.²⁷ The complaints were diverse in nature: the fact that applicants were not notified in advance about security screening interviews, the nature of particular interviews, the types of questions posed and the manner in which they were posed, the accuracy of the reporting following an interview, the kind of “cooperation”²⁸ complainants claimed was expected of them, the presumed content of the Service’s brief resulting from the interview (presumed, since the applicant does not see the brief), the length of time taken by the Service to provide its advice to Immigration authorities, the Service’s allegedly overly broad definition of the words “member” and “terrorist organization,” and allegations that attempts were made by

The Evolution of the Security Clearance Complaints Procedure

Until the *CSIS Act* was promulgated, not only were many individuals unaware that they had been denied a security clearance, but even those who were informed were often not told why their applications had been denied. Now, the law requires the Committee to give each individual who registers a complaint as much information about the circumstances giving rise to the denial of a security clearance as is consistent with the requirements of national security. The Committee must then examine all facts pertinent to the case, make a judgement as to the validity of the decision taken by the deputy head, and then make its recommendations to the Minister and the deputy head concerned.

CSIS to use the screening process in order to recruit individuals as sources.

The issues identified in the complaints were both complex and varied. While the Committee's inquiries into each complaint were not completed in time for the conclusions to be presented in this report, we have reached a number of conclusions about the obstacles we face in the process of reviewing the Service's role in immigration screening.

The first concerns the confusion that can occur because delays in any particular application can arise from several sources. It is often the case that applicants are without Counsel and are unfamiliar with the complaint procedures. In such cases, the Committee informs the individuals that they must first ascertain whether the delay is due to CSIS or to the Department of Citizenship and Immigration Canada.²⁹ If the former, the individual is required by statute to first submit a complaint to the Director of CSIS. Should the complainant receive an unsatisfactory response³⁰ or none at all, SIRC can then, and only then, become involved.

A second source of complexity which adds to the length of time required to inquire into immigration security screening matters is that the Service is not the mandated decision maker. The prime responsibility for the Immigration program lies with the Department of Citizenship and Immigration Canada, with the Service acting effectively in an advisory role. Since the Committee is empowered to investigate directly only CSIS activities, the determination of the impact of the Service's interviews and briefs on any particular

immigration application is time consuming and requires considerable investment of Committee resources.

Section 41: Complaints About CSIS Activities the Committee is Precluded From Investigating

We determined that two complaints received were not within our jurisdiction because the complainants were entitled to seek redress through other means set out in the *Public Service Staff Relations Act* and the *CSIS Act*. The individuals were so informed. Another case dealt with the complaints of a former Service employee. At the request of the Office of the Solicitor General the Committee reviewed the matter. The results of our inquiries are presented on page 30 of this report.

Complaints About CSIS Activities Determined to be Without Merit

The Committee reviewed twelve complaints about CSIS activities and in all cases determined that the Service was not involved in the alleged harassment. In an additional two cases, our investigations showed that allegations that CSIS has transmitted negative information to employers were unfounded.

Misdirected Complaints or Matters Sub Judice

Two complaints the Committee received were of a criminal nature and involved neither CSIS nor issues of national security. The Committee declined to take up either matter. In a third case, an individual complained to the Committee about the Service's decision not to meet with this individual who was then involved in a matter before the Courts. Upon

The year under review was marked by an increase in the number of complaints with respect to CSIS' activities in immigration security screening.

reviewing the issue the Committee determined that the Service's decision was appropriate.

Incomplete Assessment

The Committee concluded that the Service had acted in conformity with current policy when it informed a department of government that it was not in a position to provide an accurate and meaningful security assessment since the complainant in question had resided in Canada for less than twelve months.

We did note, however, that current policy did allow for special circumstances in which a deputy head of department could elect to grant the lowest level of clearance (Confidential) to an employee or contractor despite an incomplete Service assessment.

Security Clearance Complaints

Denial of a Security Clearance

As noted above, the Committee's investigation of a section 42 complaint was completed during the year under review. Our review included testimony from the Deputy Head of the department which had elected to deny the security clearance. The results of our inquiries were communicated to the various parties.

Unequal Access to "Right of Review"

In last year's Annual Report the Committee once again made strong note of a situation concerning the right to legal redress in the security screening system. Currently, employees falling under the jurisdiction of the *Aerodrome Security Regulations* and the

Aeronautics Act have only limited access to redress in the event they are denied a security clearance. During the fiscal year under review the Government took no action to correct a situation the Committee stated some time ago should not be allowed to continue.

Findings on 1998-99 Ministerial Reports

Citizenship Refusals

In the continuing matter regarding the citizenship application of Ernst Zündel, Mr. Zündel sought leave to appeal a 1997 decision by the Federal Court of Appeal which ruled that the Committee did have the right to investigate Mr. Zündel's case. The Supreme Court denied such leave on 30 April 1998.

Since the recommencement of our investigation, Counsel for Mr. Zündel applied for judicial review of a certain procedural notice of the investigating Member. Following a motion by the Attorney General of Canada to quash the application for review, Justice McKeown of the Federal Court on 18 June 1999 rejected Mr. Zündel's application. The Committee has since received notice of Mr. Zündel's intention to appeal this latest decision.

Ministerial Report Pursuant to the *Immigration Act*

The Committee received no Ministerial Reports of this type during 1998-99. A judicial review of a case involving a Ministerial Report received in 1996-97 is scheduled to be heard in August 1999 by the Federal Court.³¹

During the fiscal year under review the Government took no action to correct a situation the Committee stated some time ago should not be allowed to continue.

Federal Court of Appeal Decision

In a judgment delivered on 19 July 1999, the Federal Court of Appeal disposed of the judicial review of a decision the Committee had rendered in 1988. At that time, the Committee concluded that the subject individual was a person described in paragraph 19 (1) (g) of the *Immigration Act*: a person whom there are reasonable grounds to believe is likely to engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, or is likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts.

The Committee had also recommended that a certificate be issued by the Governor in Council under subsection 40(1) of the *Immigration Act*, leading ultimately to the applicant's deportation from Canada. In a subsequent application for judicial review, the applicant challenged not only the conclusion of the Committee but its processes and procedures as well.

In its ruling on the judicial review, the Court concluded that the application should be dismissed substantially for the reasons given by the Supreme Court in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*. The panel of Justices was not persuaded by the applicant's arguments that there were errors in previous decisions which had found that the Review Committee had "diligently and carefully considered the interest of the applicant in disclosure (of confidential documents)."

As in *Chiarelli* the Court stated that a finding had been made by the Committee that the applicant breached an essential condition of remaining in Canada and that the finding was in accordance with the principles of fundamental justice. The Court also concluded that the applicant's possible deportation was not due to a criminal conviction for a rather minor offence, but rather because he represented a danger to Canadians. The Court's ruling took pains to distinguish this case from that of *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)* wherein a clause of the *Immigration Act* was determined to be in violation of the *Charter of Rights and Freedoms*. The Court was of the view that the Committee had not come to an unreasonable conclusion respecting the individual.

The Court concluded that the applicant's possible deportation was not due to a criminal conviction for a rather minor offence, but rather because he represented a danger to Canadians.

Canadian Human Rights Commission Referrals

During the year under review the Committee received one referral from the Canadian Human Rights Commission. Acting within the time constraints set out under the *Canadian Human Rights Act*, we conducted our investigation and reported to the Canadian Human Rights Commission, the Minister concerned, and the Director of CSIS.

We determined that the Minister's conclusion that providing certain information under the procedures of the particular human rights complaint at issue would reveal classified information was correct in fact and in law.

Section 3: CSIS Accountability Structure

The Service is an agency of the Government of Canada and as such, is accountable to Government, Parliament and the people of Canada. Because of the serious and potentially intrusive nature of CSIS activities, the mechanisms set out in law to give effect to that accountability are both rigorous and multi-dimensional; there are a number of independently managed systems inside and outside the Service for monitoring CSIS activities and ensuring that they accord with its mandate.

It is part of the Security Intelligence Review Committee's task (the Committee itself being part of the accountability structure) to assess and comment on the functioning of the systems that hold the Service responsible to government and Parliament.

A. Operation of CSIS Accountability Mechanisms

Ministerial Direction

Section 38(a)(ii) of the *CSIS Act*, directs the Committee to review Direction provided by the Solicitor General to the Service under subsection 6(2) of the *Act*. Ministerial Directions govern certain types of CSIS investigations in potentially sensitive areas, such as investigations on university campuses.

There are three elements to the Committee's analysis: an examination of instructions issued by the Service based on Ministerial Direction; a review of the manner in which Directions were implemented in specific

cases; and the identification of significant changes in the numbers of operations that require Ministerial approval. Our interest in all cases is to ensure that the relevant Ministerial Direction is adequately articulated and that there has been full compliance on the part of the Service.

There were two new Ministerial Directions issued during the period under review.

National Requirements for Security Intelligence 1998-99

National Requirements contain general direction from Cabinet as to where CSIS should focus its investigative efforts, as well as guidance on the Service's collection, analysis, and advisory responsibilities. For 1998-99, the National Requirements set out priorities for CSIS in eight areas: counter terrorism, counter intelligence, security screening, foreign intelligence support, foreign influenced activities, environmental scanning, intelligence liaison, and technology development.

New Areas of Interest

The last four areas represent a significant departure from past Directions which have typically identified only the first four. Specifically, the 1998-99 National Requirements direct the Service,

- to investigate *foreign influenced activities* detrimental to Canadian interests;³²
- to monitor, through *environmental scanning*, emerging threats to Canada that have the potential to become significant domestic problems, and to provide advice to Government accordingly;
- to maintain *intelligence liaison* relationships with its partners in an effort to persuade

former adversaries that their security needs can be met through liaison and cooperation rather than through the conduct of “hostile foreign intelligence activity in Canada.”; and,

- to anticipate the impact of new and emerging *technology developments* on its ability to effectively collect, process, and analyze intelligence.

Changed Emphasis in Existing Areas of Interest

In addition to these wholly new areas of interest, the 1998-99 *National Requirements* modified several existing ones. With respect to transnational criminal activity, the Minister wrote that CSIS should focus on the “increased health and welfare costs caused by the consumption and trade of illegal drugs as well as erosion of the tax base due to unreported illegal business transactions.” In the Committee’s view, this change in emphasis appears to broaden the already wide scope of CSIS activities in this sector and would seem to add to the ongoing debate about the Service’s role in combating international organized crime. (See “Review of Transnational Criminal Activity” p. 5)

Finally, under the category of counter intelligence, the Minister also instructed the Service “to monitor and investigate attacks on information operations in so far as they pose a threat to the security of Canada.”

Rules Governing the Use of Sources

In late 1998, the Minister issued an addendum to the October 1986 Ministerial Direction on the use of government officials as confidential sources of information and assistance.

The addendum extended the rules governing the recruitment of Federal Government employees as CSIS sources to all employees of Parliament and Parliamentarians.

The 1986 rules applying to Federal employees require the Service to take certain actions before recruiting an employee as a source. They also make provision for the Minister to waive that requirement if CSIS convinces him or her of an operational necessity to do so. Since neither staff of the Parliament of Canada nor Parliamentarians are Federal employees, the new Direction instead requires that in each instance CSIS must consult the Solicitor General before recruitment. The Committee will monitor the implementation of the new policy and the Service’s adherence to the protocol which governs it.

Changes in Service Operational Policies and Instructions to Officers

The CSIS *Operational Policy Manual*, derived in part from the Service’s interpretation of Ministerial Direction, is intended as a guide and operational framework for CSIS employees. The Committee examines changes to the *Operational Policy Manual* as if they were changes to Ministerial Direction, and regards the manual as a useful tool in assisting our reviews of CSIS investigations. Operational policies, some of which are sensitive and potentially intrusive, must comply with Ministerial Direction, the *CSIS Act*, the *Canadian Human Rights Act* and other relevant legislation.

In fiscal year 1998-99, the Service produced one new policy and made several significant amendments to existing policies.

The Minister also instructed the Service “to monitor and investigate attacks on information operations in so far as they pose a threat to the security of Canada.”

The Committee examines changes to the *Operational Policy Manual* as if they were changes to Ministerial Direction.

Advice on Threats

Government Security Policy requires Government departments and agencies to safeguard their classified information and assets, and to conduct the Threat and Risk Assessments necessary to that end. The new CSIS policy outlines the Service's responsibilities in providing, upon request, advice to client departments and agencies on any known, suspected or potential threats (as defined under section 2 of the *CSIS Act*) directed against clients' assets.

Physical Surveillance

CSIS made significant amendments to the operational policy applying to physical surveillance. The revised sections are intended to make policy more explicit and intelligible, clearly outlining the principles, responsibilities, procedures, and approval mechanisms necessary for all physical surveillance operations undertaken by the Service.

Other Changes

We noted two other amendments to existing policies. The first pertained to the collection of foreign intelligence under section 16 of the *CSIS Act*, and addressed the requirements to separately report information if the Service retains information about threats to the security of Canada as provided under section 12 of the *Act*. The second amended the rules governing certain Service practices.

Disclosure of Information in the Public and in the National Interest

In the Public Interest

Section 19 of the *CSIS Act* prohibits the Service from releasing information collected

in its investigations, except in specific circumstances. Under one circumstance, explicitly referred to in 19(2)(d) of the *Act*, the Minister can authorize the Service to disclose information in the "public interest." The *Act* compels the Director of CSIS to submit a report to the Committee regarding all "public interest" disclosures.

There had been no releases under this section of the *CSIS Act* until 1998-99, when all Federal Government departments and agencies were asked to facilitate the RCMP Public Complaints Commission (PCC) inquiry into police conduct at APEC³³ by providing all relevant information in their possession. CSIS identified 66 documents and one video³⁴ as possibly having some relevance. The Director sought and obtained the Solicitor General's authority to permit PCC counsel to view the 67 items.

The PCC counsel's review identified 17 items that were of interest. In July 1998, the Minister authorized the release of 14 of them; the remaining three were not released on national security grounds.

The *CSIS Act*, requires the Director to provide us with a report of all disclosures in the public interest. On 10 June 1999—almost one year after the disclosures—we received the Director's formal report from CSIS.

We confirmed that the Minister had indeed authorized the release of the 14 items, and concurred that the public interest in each case clearly outweighed the privacy considerations arising from that disclosure. However, we found the delay in providing the Committee

with the report excessive. We have so advised the Director of CSIS.

In the National Interest

Under the Service's interpretation of its mandate, it holds that, acting as the Minister's agent CSIS can disclose information in the "national interest." In such circumstances, the Solicitor General would determine whether the disclosure of operational information was in fact in the national interest, whereupon he would direct CSIS to release the information to persons or agencies outside government. CSIS policy stipulates that the Committee be informed whenever such disclosures take place. There were none in 1998-99.

Governor in Council Regulations and Appointments

Under section 8(4) of the *CSIS Act*, the Governor in Council may make regulations concerning the powers of the Director of CSIS, appointments and other personnel matters. No such regulations were issued in 1997-98.

Annual Report of the Director of CSIS

The CSIS Director's Annual Report to the Solicitor General comments in some detail on the Service's operational activities for the preceding fiscal year. Among the key functions of the Committee is the review of this report.

Last year, the Committee did not receive the Director's report in time for inclusion in our 1997-98 audit report. Therefore, we present the review here.

Director's Report for 1997-98

From the Committee's perspective, the salient points of the Director's Annual Report of 1997-98 were the following:

- *Public safety*
Public safety remained the highest priority for the Service and represented 60 percent of the more than one thousand active investigations in the period April 1997 through March 1998. Terrorism linked to Asian and Middle Eastern conflicts was a major focus of the Service's efforts.

CSIS Role in Preventing Politically Motivated Violence

CSIS plays a pivotal role in Canada's defence against the possible threats posed by groups associated with politically motivated violence. The "threats to the security of Canada" which it is specifically charged to investigate include "activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state..." [section 2(c), *CSIS Act*]

In addition to informing the Government in general about the nature of security threats to Canada, CSIS' intelligence and advice is specifically directed at several government departments or agencies. The information can form the basis for immigration screening profiles used in processing immigrants. In specific cases, CSIS advice can play an instrumental role in determining the admissibility of an applicant, or in the denial of citizenship. Security intelligence may also serve as a basis for determining an individual's suitability to have access to classified information, as well as assisting the police in crime prevention and in criminal prosecutions.

Public safety remained the highest priority for the Service and represented 60 percent of the more than one thousand active investigations.

- *National security*

In 1997-98, CSIS initiated a program to understand and evaluate the threat posed to national security by foreign agents who could exploit vulnerabilities in Canada's computer and telecommunications networks.

- *Security screening*

In 1997-98, the number of requests received by the Security Screening Branch from domestic and foreign agencies increased dramatically and during the last 3 years has almost tripled.³⁵

- *Foreign intelligence*

The Service effectively increased its output of foreign intelligence reports for other Federal Government departments in fiscal year 1997-98.

- *Foreign liaison*

In 1997-98, CSIS developed and presented its first training course for foreign intelligence services.

- *Funding*

The funding of a CSIS technical development program was terminated in 1997-98. The Director stated that given ongoing developments in communications technology, the absence of such a program would erode the quality of advice the Service could give to government in the future.

SIRC Comments

In the Committee's view, the Director's Annual Report for 1997-98 was a good overview of CSIS activities, and in contrast

with previous reports, provided more details about Service investigations. However, the Report failed to address some issues we regard as important:

- The report was silent on the threat posed by the use of chemical and biological weapons for terrorist purposes. We believe CSIS should report its findings on this threat to public safety.
- Whereas a Ministerial Direction specifically mentioned the importance of investigating a certain form of espionage, as measured by the Director's report, this area did not appear to be a high priority for the Service.
- The report does not address the material increase in the number of certain targeting authorizations conducted at the most intrusive level. We believe this is important information which should be conveyed to the Solicitor General.
- The report does not devote specific attention to joint operations with foreign services. The Committee is of the view that such operations are directly relevant to issues of Ministerial authority and thus merit appropriate attention from the Director.
- We saw no discussion of various recent legal judgements and their actual or potential impact on CSIS operations. For example, the report does not mention the Federal Court's decision on the use of the "visitor's clause" (also known as the McGillis decision, see p. 47 of our 1997-98 report) or its rejection of two Service applications for warrants in 1997-98.

Certificates of the Inspector General

The Inspector General of CSIS reports to the Solicitor General and functions effectively as his internal auditor of CSIS, reviewing the operational activities of the Service and monitoring compliance with its policies. Every year the Inspector General must submit to the Minister a Certificate stating the “extent to which (he or she) is satisfied,” with the Director’s report on the operational activities of the Service and informing the Minister of any instances of CSIS having failed to comply with the *Act* or Ministerial Direction, or that involved an unreasonable or unnecessary exercise of powers. The Minister sends a copy of the Certificate to the Security Intelligence Review Committee.

The Inspector General’s Certificates for 1996 and 1997 were briefly reviewed in last year’s Annual Report. We commented that some of the issues raised in the Certificates were complex and required more time for study than was available to us before the deadline for the 1997-1998 Annual Report. The most complex of these matters—“issue-based” targeting—the Committee decided was of such importance as to warrant special consideration. The results of our review can be found on page 33 of this report.

The other issues addressed by the Inspector General in the 1996 and 1997 Certificates were technically complex but did not involve the general philosophy or principles associated with targeting or investigating threats to the security of Canada.

The Inspector General noted several areas where, in his view, the letter of the law as

specified in Ministerial Direction had not been followed in a precise or rigorous enough manner. Though we have not investigated the particular cases cited by the Inspector General, we certainly agree with the proposition that the rationale for targeting any person or any other action involving CSIS’ extensive powers should be fully documented in CSIS files. We also agree that Ministerial Direction should be followed both in letter and in spirit. Where this turns out to be impractical or administratively very cumbersome, CSIS should attempt to convince the Minister that his or her Direction could reasonably be amended.

SIRC has not received a 1998 Certificate from the Inspector General because the position was vacant from June 1998 until September this year.

Unlawful Conduct

Under section 20(2) of the *CSIS Act*, the Director of CSIS is to submit a report to the Minister when, in his opinion, a CSIS employee may have acted unlawfully in the performance of his or her duties and functions. The Minister, in turn, must send the report with his comments to the Attorney General of Canada and to the Committee.

In 1998-99, we received one report of possible unlawful conduct by an employee of CSIS. No decision has been received yet from the Attorney General of Canada concerning this case.

In last year’s report, we commented on two cases of unlawful conduct dating back to 1989 and 1990 which remained unresolved.

We agree that the rationale for targeting any person or any other action involving CSIS’ extensive powers should be fully documented.

We have since been informed that the cases were brought to conclusion with no charges being laid by the Attorney General of Canada against the employees in question.

We also commented on another case of unlawful conduct dating back to 1997. Following a criminal investigation, CSIS elected to conduct its own internal inquiry. The Committee will comment on the matter upon its conclusion.

SIRC Consultations and Inquiries

The Committee is a key part of the CSIS accountability structure. In 1998-99 we undertook specific activities in this respect in the following areas:

Tracking and Timing of Formal Inquiries

In our review function, we send questions to CSIS to request information and/or documents about its activities. In the 1998-99 fiscal year (April 1, 1998 to March 31, 1999) we directed 126 formal inquiries to the Service. The average time CSIS took to respond to a formal inquiry was 38.5 days (essentially unchanged from last year)—a figure that does not include questions arising out of complaint cases.

In addition to formal questions, the Committee makes informal requests of CSIS. In all such cases for the year under review, the Service responded expeditiously to what were sometimes urgent queries.

Briefings

At its monthly meetings, the Chair and Committee Members meet with government officials to keep open the lines of communication

and stay abreast of new developments. When meetings of the Review Committee are held outside of Ottawa, Members visit CSIS regional offices. The Committee met with senior CSIS regional managers in Montreal in September 1998, in Vancouver in February 1999, and in Toronto in April 1999. The balance of the Committee's meetings were held in Ottawa.

SIRC Activities Additional to CSIS Review

In October 1998, Committee Members met with the Director General of the Security and Intelligence Bureau and the Director of Foreign Intelligence Division from the Department of Foreign Affairs and International Trade. The Committee met with the Communications Security Establishment Commissioner in November 1998.

In November 1998, at the invitation of the Swedish Government, the Chair met with the President of Svea Court of Appeal in Stockholm, and with members of the Commission of Inquiry into the Swedish Intelligence Service. Also, the Chair and the Executive Director travelled to the United Kingdom in November 1998 to meet with the Intelligence and Security Coordinator, the UK Parliament's Intelligence and Security Committee, and the Deputy Head of MI5.

The Committee also met with the Solicitor General in May 1999.

At the end of June 1999, the Committee hosted an international conference of heads of intelligence review agencies. The conference is discussed on page 67.

Special Reports

Under section 54 of the Act, the Committee can be asked by the Minister to report to him or her on any matter relating to the performance and functions of the Service. In 1998-99, we submitted one such study to the Minister entitled, *Allegations by a Former CSIS Employee*. Details can be found on page 30.

B. Inside the Security Intelligence Review Committee

On 18 June 1999, the Prime Minister of Canada announced the appointments of the Honourable Ray Speaker, P.C., and the Honourable Frank McKenna, P.C. to SIRC. These appointments mark the first time since November 1997 that the Committee has had its full complement of Members.

On 29 July 1999, the Solicitor General of Canada announced the appointment of Maurice Archdeacon as the Inspector General of CSIS. Mr. Archdeacon had been SIRC's Executive Director since its establishment in 1985.

Intelligence Review Agencies Conference

In June 1999 SIRC hosted an international conference in Ottawa to mark its 15th anniversary. The conference, "Review and Oversight in the New Millennium: Challenges of a Multipolar World" was attended by current and former SIRC Members, and the heads of review agencies from Canada, Australia, New Zealand, the United Kingdom, Belgium, South Africa, and the United States.

This was the second conference of its type, the first having been held in Canberra, Australia in November 1997. The Ottawa meeting provided an opportunity for the

Table 4
SIRC Budget 1998-99*

	1998-99	1997-98
Personnel	925,000	831,000
Goods and Services	589,000	575,000
Total Operating Expenses	1,514,000	1,406,000

Source: 1999-2000 Estimates, Part III, Section IV.

* Includes supplementary budget

delegates to address the challenges encountered in their respective jurisdictions, and to share problem-solving strategies.

The two-day conference was comprised of a series of working sessions, and other planned activities. For example, Members of the Parliamentary Standing Committee on Justice and Human Rights and Members of the Special Senate Committee on Counter Terrorism discussed legislators' relationships with review bodies, and invited journalists specializing in security intelligence issues participated in a working session on "Relationships with the Media."

The participants included Claude Bisson, Commissioner of the Communications Security Establishment; Senator William Kelly, Chair of the Senate Special Committee on Security and Intelligence; Ward Elcock, Director of CSIS; Jacques Saada, M.P., Parliamentary Secretary to the Solicitor General of Canada, and a Member of the Parliamentary Standing Committee on Justice and Human Rights; John Maloney, M.P., Chair of the Standing Committee on Justice and Human Rights; and other Members of that Committee: Derek Lee, M.P., and Ivan Grosse, M.P.

Symposia

In January 1999, the Committee's former Project Leader was a guest speaker at a conference organized by the Comité permanent de contrôle des Services de Renseignement in Brussels. Research Staff participated in the conference and the annual general meeting of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (CASIS) in Ottawa in June 1998.

Accounting to Parliament

On September 1, 1998, the Hon. Paule Gauthier, SIRC Chair, the Hon. Bob Rae, Committee Member, SIRC's Executive Director and Deputy Executive Director appeared before the Special Senate Committee on Security and Intelligence to answer questions about the role and functions of the Review Committee.

Staying in Touch with Canadians

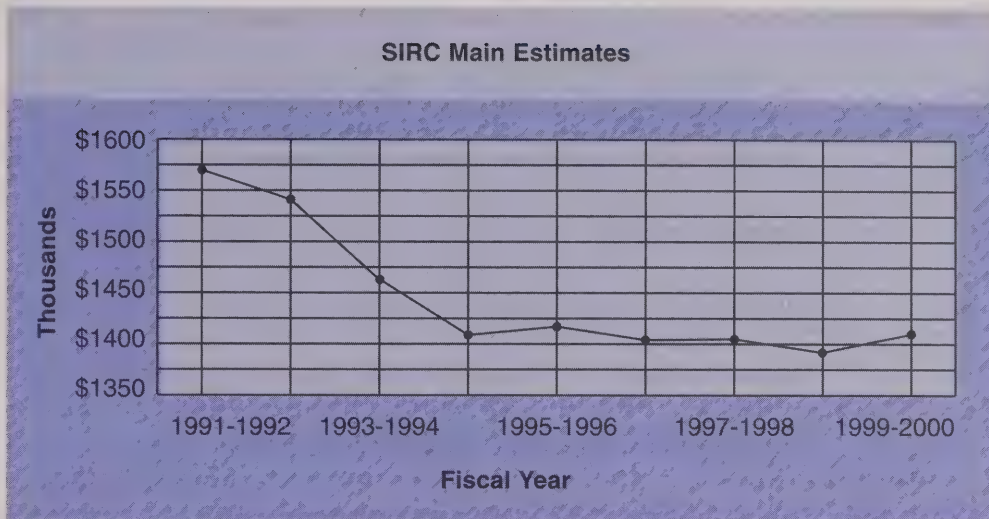
SIRC on the Internet

Since its debut on the Internet in October 1996, the SIRC web site (www.sirc-csars.gc.ca) has received almost 600,000 visits. In the Spring of 1999, the Committee used its site and the Public Service Commission site to advertise job competitions for two research positions; we received almost four hundred applications.

All SIRC Annual Reports, dating back to 1984-85 when the Committee was established, are now accessible through the web site. The list of Committee studies has been updated and we have added hot links to other sites of interest. The site also sets out procedures for filing complaints about CSIS activities and the denial of security clearances, as described in sections 41 and 42 of the *CSIS Act*.

Impact of Budget Reductions

Government-wide budget reductions continue to have an impact on the Committee's research functions. The investigation of complaints is the most expensive area of discretionary spending, and must, therefore, bear the brunt of recent budget cuts. To deal with the reductions, the Committee continues to rely



on the expertise of our staff Legal Counsel rather than retaining outside lawyers. Pre-hearing meetings also help the Committee make better use of resources by paving the way for hearings that are more focused and efficient. At the same time, the Committee is determined both to avoid increasing the time required to handle complaints and to maintain the high quality of its reports. The Committee believes the steps outlined above will allow SIRC to continue to improve its performance while meeting its responsibilities to Parliament and the public at lower cost.

The Committee has too small a staff to undertake “year 2000” information technology research on its own and thus has engaged outside specialists for this vital work. It is the Committee’s policy to remain informed about advances in information technology so as to continue the steady increase in staff productivity seen over the last six years.

Personnel

The Committee has a staff of fourteen: an executive director, a counsel/senior complaints officer to handle complaints and ministerial reports, a deputy executive director, a director of research, a project leader and five research officers (one of whom is responsible for liaison with the media), an administrative officer who is also the Committee registrar for hearings, and an administrative support staff of three to handle sensitive and highly-classified material using special security procedures.

At its monthly meetings, the members of the Committee decide formally on the research and other activities they wish to pursue, and set priorities for the staff. Management of the day-to-day operations is delegated to the Executive Director with direction when necessary from the Chair in her role as the Chief Executive Officer of the organization.

Glossary

APEC	Asia Pacific Economic Cooperation Conference
ARAACP	Airport Restricted Access Area Clearance Program
BF	Bring Forward Date
CAUT	Canadian Association of University Teachers
CI	Counter Intelligence
CIC	Citizenship and Immigration Canada
COMMITTEE	Security Intelligence Review Committee (SIRC)
CPC	Case Processing Centre
CRNC	Criminal Records Name Check
CSE	Communications Security Establishment
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CT	Counter Terrorism
Director	The Director of CSIS
EII	Enforcement Information Index
EXIPC	Executive Intelligence Production Committee
FLV	Foreign Liaison & Visits Branch
GSP	Government Security Policy
IAB	Intelligence Assessments Branch
IAC	Intelligence Assessment Committee

IAT	Independent Advisory Team
IO	Intelligence Officer
NARU	National Archives Requirements Unit
OPS	<i>Operational Policy Manual</i>
PSEA	<i>Public Service Employment Act</i>
RAP	Analysis and Production Branch
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
PCC	Public Complaints Commission (RCMP)
RTA	Request for Targeting Authority
SERVICE	Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC	Security Intelligence Review Committee
SLO	Security Liaison Officer
TARC	Target Approval and Review Committee

SIRC Reports and Studies

(Section 54 reports—special reports the Committee makes to the Minister—are indicated with an *)

1. *Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues*, (SECRET) * (86/87-01)
2. *Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service*, (SECRET) * (86/87-02)
3. *The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description*, (SECRET) * (86/87-03)
4. *Ottawa Airport Security Alert*, (SECRET) * (86/87-05)
5. *Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions*, (SECRET) * (87/88-01)
6. *Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the CSIS*, (UNCLASSIFIED) * (86/87-04)
7. *Counter-Subversion: SIRC Staff Report*, (SECRET) (87/88-02)
8. *SIRC Report on Immigration Screening*, (SECRET) * (87/88-03)
9. *Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*, (PUBLIC VERSION) * (87/88-04)
10. *The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process*, (SECRET) * (88/89-01)
11. *SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS*, (TOP SECRET) * (88/89-02)
12. *Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS*, (SECRET) * (89/90-02)
13. *SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement*, (SECRET) * (89/90-03)

14. *A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information*, (SECRET) (89/90-04)
15. *Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information*, (SECRET) * (89/90-05)
16. *Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons*, (UNCLASSIFIED) (89/90-06)
17. *SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation*, (SECRET) * (89/90-07)
18. *Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988*, (SECRET) * (89/90-01)
19. *A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS*, (TOP SECRET) * (89/90-08)
20. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) * (90/91-03)
21. *Section 2(d) Targets—A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue*, (SECRET) (90/91-06)
22. *Regional Studies (six studies relating to one region)*, (TOP SECRET) (90/91-04)
23. *Study of CSIS' Policy Branch*, (CONFIDENTIAL) (90/91-09)
24. *Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets*, (TOP SECRET) (90/91-05)
25. *Release of Information to Foreign Agencies*, (TOP SECRET) * (90/91-02)
26. *CSIS Activities Regarding Native Canadians—A SIRC Review*, (SECRET) * (90/91-07)
27. *Security Investigations on University Campuses*, (TOP SECRET) * (90/91-01)
28. *Report on Multiple Targeting*, (SECRET) (90/91-08)
29. *Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq*, (SECRET) (91/92-01)

30. *Report on Al Mashat's Immigration to Canada*, (SECRET) * (91/92-02)
31. *East Bloc Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-08)
32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, (TOP SECRET) (91/92-10)
33. *CSIS and the Association for New Canadians*, (SECRET) (91/92- 03)
34. *Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40*
(TOP SECRET) * (91/92-04)
35. *Victor Ostrovsky*, (TOP SECRET) (91/92-05)
36. *Report on Two Iraqis—Ministerial Certificate Case*, (SECRET) (91/92-06)
37. *Threat Assessments, Section 40 Study*, (SECRET) * (91/92-07)
38. *The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa*, (TOP SECRET) * (92/93-01)
39. *"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case*, (TOP SECRET) (91/92-15)
40. *Domestic Terrorism Targets—A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (90/91-13)
41. *CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening*, (SECRET) (91/92-12)
42. *The Audit of Section 16 Investigations*, (TOP SECRET) (91/92-18)
43. *CSIS Activities during the Gulf War: Community Interviews*, (SECRET) (90/91-12)
44. *Review of CSIS Investigation of a Latin American Illegal*, (TOP SECRET) * (90/91-10)
45. *CSIS Activities in regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985—
A SIRC Review*, (TOP SECRET) * (91/92-14)
46. *Prairie Region—Report on Targeting Authorizations (Chapter 1)*, (TOP SECRET) *
(90/91-11)
47. *The Assault on Dr. Hassan Al-Turabi*, (SECRET) (92/93-07)
48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review—1991/92)*, (SECRET) (91/92-16)

49. *Prairie Region Audit*, (TOP SECRET) (90/91-11)
50. *Sheik Rahman's Alleged Visit to Ottawa*, (SECRET) (CT 93-06)
51. *Regional Audit*, (TOP SECRET)
52. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris)*, (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence - Source Confidentiality*, (TOP SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET) (CT 93-02)
56. *Domestic Investigations (2)*, (TOP SECRET) (CT 93-04)
57. *Middle East Movements*, (SECRET) (CT 93-01)
58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)
59. *Review of Traditional CI Threats*, (TOP SECRET) (CI 93-01)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET) (CI 93-04)
61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 93-11)
64. *Sources in Government*, (TOP SECRET) (CI 93-09)
65. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-02)
66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)
67. *The Heritage Front Affair. Report to the Solicitor General of Canada*, (SECRET) * (CT 94-02)
68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)*, (SECRET) (CT 93-09)

69. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1993-94)*, (SECRET) (CI 93-08)
70. *The Proliferation Threat - Case Examination*, (SECRET) (CT 94-04)
71. *Community Interviews*, (SECRET) (CT 93-11)
72. *An Ongoing Counter-Intelligence Investigation*, (TOP SECRET) * (CI 93-07)
73. *Potential for Political Violence in a Region*, (SECRET) (CT 93-10)
74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)*, (SECRET) (CT 95-01)
75. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 93-10)
76. *Terrorism and a Foreign Government*, (TOP SECRET) (CT 94-03)
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, (SECRET) (CI 94-04)
78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services*, (TOP SECRET) (CI 94-02)
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 94-01)
80. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review 1994-95)*, (SECRET) (CI 94-03)
81. *Alleged Interference in a Trial*, (SECRET) (CT 95-04)
82. *CSIS and a "Walk-In"*, (TOP SECRET) (CI 95-04)
83. *A Review of a CSIS Investigation Relating to a Foreign State*, (TOP SECRET) (CI 95-02)
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TOP SECRET) (CI 95-05)
85. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CT 95-02)
86. *A Review of Investigations of Emerging Threats*, (TOP SECRET) (CI 95-03)
87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict*, (TOP SECRET) (CT 96-01)

89. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (CI 96-01)
90. *The Management of Human Sources*, (TOP SECRET) (CI 96-03)
91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II*, (TOP SECRET) (CI 96-02)
93. *Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-97*, (TOP SECRET) (CI 96-04)
94. *Urban Political Violence*, (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information (1996-97)*, (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. *Foreign Conflict, Part I*, (SECRET) (SIRC 1997-03)
97. *Regional Audit*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TOP SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Domestic Investigations (3)*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-03)
101. *CSIS Cooperation with the RCMP, Part I*, (SECRET) * (SIRC 1998-04)
102. *Source Review*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest*, (TOP SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *CSIS' Role in Immigration Security Screening*, (SECRET) (CT 95-06)
106. *Un conflit étranger - deuxième partie* (TOP SECRET) (SIRC Study 1997-03)
107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC Study 1998-01)
108. *CSIS Cooperation with the RCMP - Part II* (SECRET) * (SIRC Study 1998-04)

- 109. *Audit of Section 16 Investigations & Foreign Intelligence 1997-98* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-07)
- 110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC Study 1998-09)
- 111. *Regional Audit* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-10)
- 112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-11)
- 113. *Allegations by a Former CSIS Employee*, (TOP SECRET) * (SIRC 1998-12)
- 114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC Study 1998-14)
- 115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-15)
- 116. *Files* (TOP SECRET) (SIRC Study 1998-16)

List of Recommendations and Major Issues

Statement from the Review Committee –

Recommendation for a Comprehensive Review of Canada's Security Intelligence Systems

In any democratic society security intelligence activities are among the most serious a government can undertake. They warrant the constant and meticulous attention of all who cherish democratic values and civil discourse in a turbulent and dangerous world.

The current security intelligence apparatus was designed twenty years ago, and last examined as a whole in 1990. The Members of SIRC believe that it is time, therefore, for a thorough Government-wide review of all of the nation's intelligence systems and organizations.

The mechanisms of such a comprehensive examination are for Government to choose, however, we would urge that the review be as open as law and prudence permit, and that all interested parties, individuals, and groups, be encouraged to participate.

Review of Transnational Criminal Activity

In the Committee's view, the question of whether CSIS' mandate permits its involvement in the investigation of transnational criminal activity remains open at the present time. There is a larger public policy question to be addressed by Government. Currently, CSIS is following Ministerial instructions to deal with issues of international crime, however, our reviews pointed to a number of problems in regard to the Service taking on the task. Given the importance of the matter, we would urge the Government to consolidate and clarify its intentions on how to address this growing array of threats to Canada.

The threshold for CSIS intervention ought to be clearly articulated: Service participation should be contingent on the criminal activity being of such seriousness and scope as to represent a genuine threat to the strategic, social, economic, and national security interests of Canada. The Service should not become involved in the investigation of criminal activities best left to law enforcement agencies.

Should CSIS continue to remain involved in the area, the Committee recommends that,

it develop a clear operational policy in all its aspects for investigating transnational criminal activity. Such policy should include the requirement to assess each case whenever consideration is given to initiating an investigation under an issue-based targeting authority; and,

it implement a program of specialized training in the key areas of transnational crime in order that the objective of providing strategic intelligence to the government on major international criminal activities can be fully realized.

Review of Intelligence Production

While the Committee acknowledges that as an organizational reality clients in Counter Intelligence and Counter Terrorism will continue to influence much of what RAP does, we remain convinced that the Service should continue active efforts to accommodate its external partners, and that it is possible to seek a better balance without penalty to internal operations.

There is, we believe, a similar lack of balance in the area of strategic analysis. Our discussions with both RAP's internal and external clients evinced the clear need for more and better long-range, strategic analysis.

In order to redress these shortcomings renewed direction from CSIS senior management is required. To this end, the Committee has two recommendations:

The reinvigoration of an apparatus that has become defunct in recent years — the Executive Intelligence Production Committee (EXIPC).

The articulation by CSIS of a specific plan to meet the clear requirement of both internal and external clients for more strategic analysis.

Our review identified a troubling form of professional segregation within the Branch. RAP staff who are not classified as intelligence officers (IOs) are treated differently in the areas of salary, training, and career advancement.

In order to address these issues, the Committee recommends,

that the Service develop quality control guidelines and protocols for its written product, and devise methodologies for checking the veracity of information on which reports are based;

that CSIS implement a comprehensive career plan encompassing all RAP officers, IOs, and non-IOs alike; and,

that a reasonable proportion of supervisory positions within the RAP establishment be designated for officers in the non-IO category.

CSIS Investigations on University Campuses

As a general rule, CSIS officers rely on relevant sections of the *CSIS Operational Policy Manual* which are derived from Ministerial Direction. Therefore, an examination of the Service's interpretation of Ministerial Directions, as expressed in its policy manual, was an important part of our review. The Committee identified some potential problems:

- in instances where the Minister's approval is still needed, the policy manual excluded the requirement set out in Ministerial Direction that the Service provide an explanation to the Minister of how the proposed operation would affect the rights and freedoms of the subjects of the investigation and others associated with the institution;
- a term for a particular type of investigative activity has been subject to too broad and varied an interpretation;
- the policy contained no references to the seminal 1963 Pearson-Laskin Accord; and,
- the policy permits CSIS officers, without Ministerial approval, to go on campus to collect information for security screening purposes and for other mandated enquiries; such enquiries not being adequately defined.

Two recommendations emerged from our study of CSIS campus operations:

First, when requesting authorization from the Minister, the Service should be required to explain how a particular investigation will impact on the rights and freedoms of persons who are subjects of the investigation as well as those persons associated with the institution concerned.

Second, the *CSIS Operational Policy Manual* should include in the authorities section explicit reference to the 1971 Record of Cabinet Decision articulating the general principles of the Pearson-Laskin Accord on campus investigations.

CSIS Cooperation with the RCMP - Part II

While there continues to be some residual friction in two regions between Service officers and their RCMP counterparts over especially difficult cases that arose in the recent past, the Committee believes that these have created no ongoing impairment to operational effectiveness. With the exception of two ongoing concerns—RCMP use of CSIS intelligence in criminal proceedings, and CSIS responsibility in the area of transnational crime—the CSIS-RCMP relationship can be characterized as one of genuine and fruitful cooperation.

CSIS Liaison with Foreign Agencies

Human Rights

The Committee believes that all possible care should be taken to make sure that the Service's exchanges of information are not used to assist in the violation of human rights. In order to ensure that the dissemination of information is tightly controlled, Security Liaison Officers (SLO) must make available to the rest of CSIS timely and accurate information about an agency's human rights record, as well as its propensity to pass information onto third parties without authorization.

Comprehensive Review of All Foreign Arrangements

Fully one-half of the Service's 215 foreign arrangements managed by Service SLOs posted abroad were entered into by the Security Service prior to the establishment of CSIS and, of these, many pre-dated even the 1982 Ministerial Direction. The Review Committee is concerned at the delay in an anticipated release of new Ministerial Direction since our earlier recommendation that CSIS systematically reexamine all foreign arrangements is contingent on new Direction. We strongly urge the Ministry to replace the 1982 Ministerial Direction with one that reflects the Government's experience with the administration of foreign liaison arrangements to date, and that is consistent with the *CSIS Act*.

A General Finding

The Committee's periodic reviews of the Service's overseas liaison activities encompass all the many difficulties associated with work in foreign posts. SLOs sometimes face environments which are personally and professionally challenging. In general, the SLOs in the two posts reviewed demonstrated initiative, employed good judgement, and the Service exercised commendable restraint in deciding what information would be shared with its foreign partners.

Allegations by a Former CSIS Employee

In July 1998, the then Solicitor General, the Honourable Andy Scott, advised the Committee of certain allegations against CSIS by a former employee of the Service. In accordance with section 54 of the *CSIS Act*, the Minister asked us to report on the matter, reviewing the allegations and detailing the facts, if any, on which the allegations were based. The Committee concluded that all of the allegations were unfounded and so reported to the Minister.

Overlooked Files

In early 1998, while conducting file reviews at CSIS Headquarters, the Committee came across files that were opened by the RCMP Security Service, and which had been overlooked during the Service's major review in 1990 of all of the files inherited from the RCMP. Our review of the files revealed that the misplaced files were due to "administrative oversight": the files had inexplicably not been assigned a Bring Forward (BF) date during the Service's 1990 major review.

In general, although we found CSIS' file review process to be sound, we did find problems in the Service's implementation of that process. With the aim of rectifying these issues, the Committee made three recommendations:

First, that the *File Review and Disposition Guidelines* be updated to reflect the Service's present policy and operational requirements.

Second, that the operational units be required to comply with National Archives Requirements Unit (NARU) deadlines for disposal decisions, and that NARU establish an effective follow-up process.

Third, that analysts in NARU and the operational desks provide detailed rationales for their decisions to retain files, citing the applicable criteria listed in the Schedules and the Service's interest pursuant to the *CSIS Act*.

Complaint Case Histories

This section describes complaint cases submitted to the Review Committee during the past year on which decisions have been reached. Not addressed are complaints that were subject to administrative review, were misdirected, were outside the Committee's mandate, or on which decisions have not yet been rendered.

Both cases described below arose from Service activities in support of the Immigration Program and were lodged under section 41 of the *CSIS Act*.

A Complaint About the Nature of Security Screening Interviews

The complaint raised five issues:

- that the complainant was in receipt of a telephone call from a Service employee not involved with or aware of the fact that the individual was the subject of a security screening review;
- the Service put questions to the complainant that were outside its mandate to provide security screening advice in aid of the immigration program;
- the report written by the CSIS officer demonstrated a lack of respect for the applicant;
- the two interviews conducted by the Service were overly long; and
- that the screening and recommendation process was subject to unwarranted delay.

Overall, the Committee found that the Service acted in a reasonable and prudent fashion in handling the case. The time CSIS took to process the matter was not inappropriate under the particular circumstances involved, though the Committee was not able to address issues of delay in agencies of Government other than CSIS. While the Review Committee believed the "stray" phone call from a Service employee to be unfortunate and inappropriate, we concluded that it was made in error. It is important to note that in this instance the Service forwarded a positive security screening recommendation to Citizenship and Immigration Canada.

A Complaint About the Nature of Information Collected and Transmitted to CIC

The second case was based on the complainant's challenge of the accuracy of the Service's reporting. Our review was made more difficult by the absence of official transcripts of the Service's interview or a signed declaration by the complainant. We determined nevertheless that the CSIS investigators were inadequately prepared for the first security screening interview they conducted with the complainant. They had not reviewed the Personal Information Form (PIF) completed by the individual. In our opinion, this knowledge would have resulted in an interview that was focused and conducted in a more professional manner.

In addition, we took issue with a CSIS report to CIC where the Service stated that the complainant's representative was allowed to attend a security screening interview. We found that the investigators considered that the representative's attitude would not lead to a productive interview, and so the representative was asked to leave.

It is evident to the Committee that CSIS failed to transmit all relevant information to CIC about the complainant. We recommended to the Service that it forward all information necessary for CIC to reach a conclusion about the complainant's application.

Notes

- 1 *Report of the Special Senate Committee on Security and Intelligence*, January 1999.
- 2 It was determined that the definition in section 2(b) of the *CSIS Act* which refers to “foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,” was sufficiently broad to include serious transnational criminal activity.
- 3 Also referred to as “issue-based” targeting, the generic authorization names no specific persons but instead gives the Service wide discretion to investigate a class of activities fitting a threat that is described.
- 4 “*People and Process in Transition*”, Report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on CSIS, October 1987, and *The Intelligence Assessments Branch: A SIRC Review of the Production Process*, September 1988.
- 5 “*People and Process in Transition*”, p. 20.
- 6 “*People and Process in Transition*”, p. 35.
- 7 1987-88 SIRC Annual Report, p. 40.
- 8 1987-88 SIRC Annual Report, p. 41.
- 9 EXIPC was created in 1987 to ensure that intelligence production was consistent with the overall requirements and priorities of the Government, as well as with the specific needs identified by clients. EXIPC has met only rarely in recent years.
- 10 “Declared” intelligence officers are those the host country has been informed about by the foreign nation’s government and whose tasks are ostensibly related to legal, official diplomatic, and liaison activities. “Undeclared” officers are those about whom the host country has not been notified and who occupy posts within the diplomatic mission not openly connected with intelligence gathering.
- 11 A retention period is a time limit imposed on the Service for retaining a file. A Bring Forward (BF) date is assigned to the file based on the prescribed retention period for the file category. Upon expiry of the retention period, the Service reviews the files, and decides whether they should be retained, archived or destroyed.

- 12 Changes to certain warrant conditions were commented on in SIRC's 1997- 98 Annual Report.
- 13 *CSIS 36-97*, Federal Court of Canada, 3 October 1997, McGillis J. SIRC commented on the McGillis Decision in its 1997-98 Annual Report.
- 14 During the period under review, a warrant pertaining to a particular target group expired. CSIS applied for and was granted an additional warrant by the Court on the same target. The Committee reviewed applications for and the implementation of both warrants.
- 15 A replacement warrant is required when the Service changes the targets, the places or the powers of the previous warrant.
- 16 These sections of the *CSIS Act* pertain to the Service attesting that the facts presented to the Court justify the belief, on reasonable grounds, that a warrant was required to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada.
- 17 The "resort to" clause permits the Service to use the powers granted in a warrant against a target at a place not named in the warrant, which it believes the target has resorted to or will resort. The legality of this clause has been confirmed by the Supreme Court of Canada in *Thompson et al. v. The Queen*, [1990] 2 S.C.R. 111.
- 18 The Intelligence Assessment Committee is composed of senior officials from the departments and agencies of the Government of Canada most concerned with intelligence matters.
- 19 The Communications Security Establishment is an agency of the Department of National Defence. As described by the Auditor General in his 1996 report to Parliament, *The Canadian Intelligence Community*, the CSE "analyses and reports on foreign radio, radar and other electronic emissions...and provides this foreign intelligence to Canadian Government clients."
- 20 SIRC Annual Report 1997-98, An Operational Audit of CSIS Activities, p. 47.
- 21 Pursuant to section 15 of the *CSIS Act*, the Service may conduct investigations in order to provide security assessments to:
 - departments and agencies of the Federal and provincial governments (section 13 of the *Act*);
 - the government of a foreign state (section 13 of the *Act*); and,
 - the Minister of Citizenship and Immigration (section 14 of the *Act*).

- 22 The number of government security screening investigations for the year under review was 2,424. The majority of field investigations were carried out for the Department of National Defence (659), CSIS (415), Public Works and Government Services (316), Foreign Affairs & International Trade (305), and less than 200 for the Communications Security Establishment.
- 23 The Service carries out immigration security screening investigations, including any necessary interviews.
- 24 CSIS investigators assume the primary responsibility for security concerns, listing the names directly with foreign countries, and the application of the security profiles.
- 25 Both the EII and the Point of Entry Alert System are administered by the Immigration Assessment Unit in the Counter Terrorism Branch. EII is one of many data banks within the Field Operational Support System (FOSS) used by Immigration officers for information, identification, and processing purposes. EII holds information on all persons who have entered any part of the Immigration stream (either for admission purposes or for removal), and identifies the types of documents issued to the applicants and any action taken by CIC.
- 26 When the Service believes that it is not in a position to render a recommendation to CIC concerning a citizenship application, it must seek approval from the Solicitor General to continue investigating the case and “defer” providing the assessment.
- 27 We informed ten individuals that their immigration-related complaints had to first be submitted to the Director of CSIS. Twenty other individuals lodged complaints to the Committee after they had been submitted to the Director.
- 28 A group of fourteen complainants said that they were being asked to inform on their compatriots if they wanted their applications to be treated expeditiously.
- 29 This is usually determined using information from either the Department of Citizenship and Immigration Canada or CSIS (under Federal legislation governing Access to Information and Privacy) or from the nature of the screening interviews conducted by the Service. If the delay is within the Department of Citizenship and Immigration Canada then SIRC does not have jurisdiction.
- 30 Within such period of time as the Committee considers reasonable (thirty days is the most usual).

- 31 Concerning a case first heard by our former Chair, the Committee ruled that the subject of the complaint was of such character as to fall within the class of persons described within paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*: “persons who there are reasonable grounds to believe...are members of...an organization that is likely to engage in...acts of violence” that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada, and thus are not admissible to Canada.

The Committee’s decision was appealed, with the Federal Court of Canada ruling that portions of 19(1)(g) contravened the freedom of association assured by paragraph 2(d) of the *Charter of Rights and Freedoms* in a manner that was not demonstrably justified in a free and democratic society. The Court referred the matter back to the Committee for reconsideration.

Another Committee Member (no longer with the Committee) was subsequently asked to rule on whether the subject of the complaint, a permanent resident of Canada, was a person described in paragraphs 19(1)(e), and 27(1)(c) of the *Immigration Act* as they existed on 29 May 1992, and that portion of paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act* that remained in force following the Federal Court judgement.

Having found that the subject of the Ministerial Report was a person described in paragraphs 19(1)(e) and 19(1)(g), the Member concluded that a security certificate should be issued. This latest decision is being appealed.

- 32 Although we noted in our last Annual Report that CSIS saw no difference between threats to “Canadian interests” and threats to “the security of Canada”, we were uneasy in that the former could be interpreted as giving the Service a broader mandate than the latter term.
- 33 Asia Pacific Economic Cooperation Conference.
- 34 The CSIS video explains the Service’s role to law enforcement and other agencies.
- 35 It was not until 1 July 1998, however, that CSIS assumed the responsibility for the security screening of all Department of National Defence personnel.

31. Au sujet d'un dossier examiné à l'origine par l'ex-président du CSARS, le Comité a déterminé que la personnalité de l'individu objet de la plainte le plaçait dans la catégorie des personnes visées à l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration* : « celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, ... qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre » des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, et qui, de ce fait, ne sont pas admissibles au pays.
- Un appel de la décision du Comité ayant été interjeté auprès de la Cour fédérale du Canada, celle-ci a statué que des dispositions de l'alinéa 19(1)g) étaient contraires à la liberté d'association, garantie à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'une manière dont la justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Cour a renvoyé l'affaire devant le Comité pour qu'il la réexamine.
- Un autre membre du CSARS (qui ne fait plus partie du Comité) a par la suite été appelé à déterminer si le sujet de la plainte, un résident permanent du Canada, était visé aux alinéas 19(1)e) et 27(1)c) de la *Loi sur l'immigration*, dans leur libellé du 29 mai 1992, et dans la partie de l'alinéa 19(1)g) de cette loi, qui est demeurée en vigueur à la suite du jugement de la Cour fédérale.
- Ayant déterminé que l'individu dont il était question dans le rapport ministériel était visé aux alinéas 19(1)e) et g), ce membre du CSARS a conclu qu'une attestation de sécurité devait être délivrée. C'est cette dernière décision qui est portée en appel.
32. Dans notre dernier rapport annuel, nous affirmions que le SCRS ne voyait aucune différence entre menaces à l'égard des « intérêts du Canada » et à l'égard de « la sécurité du Canada », mais nous nous inquiétions du fait que le premier terme pouvait être interprété de manière à lui conférer un mandat plus vaste que le second.
33. Conférence de la coopération économique Asie-Pacifique.
34. L'objet de ce vidéo du SCRS est d'expliquer le rôle du Service aux services de police et aux autres organismes.
35. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} juillet 1998 que le SCRS a assumé la responsabilité du filtrage de sécurité de tous les employés du MDN.

22. Le nombre d'enquêtes de sécurité effectuées pour le gouvernement pendant l'exercice considéré a été de 2 424. La majorité des enquêtes locales ont été faites pour le ministère de la Défense nationale (659), le SCRS (415), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (316), Affaires étrangères et Commerce international (305) et pour le Centre de la sécurité des télécommunications (moins de 200).

23. Le Service fait les enquêtes de filtrage d'immigrants, y compris les entrevues nécessaires. Les enquêteurs du SCRS ont la responsabilité première en matière de sécurité, à savoir vérifier la liste des intéressés directement auprès des pays étrangers et appliquer les profils de sécurité.

25. L'IRREL et le Système d'information sur le filtrage de sécurité sont tous deux administrés par la section de l'évaluation des demandes d'immigration au sein de la Direction de l'antiterrorisme. L'IRREL est l'une des nombreuses banques de données du Système de soutien aux opérations des bureaux locaux. Il sert d'outil d'information, d'identification et de traitement aux agents d'immigration et contient des renseignements sur toutes les personnes que touche le processus de l'immigration (si elles sont admises au pays ou en sont renvoyées); il fait en outre état des catégories de documents qui ont été délivrés aux demandeurs ainsi que de toute mesure prise par CIC.

26. S'il estime ne pas être en mesure de faire de recommandation à CIC à l'égard d'une demande de citoyenneté, le Service doit requérir du Solliciteur général l'autorisation de poursuivre son enquête à ce sujet et « reporter » la présentation de son évaluation.

27. Nous avons informé dix individus que leurs plaintes en matière d'immigration devaient d'abord être présentées au Directeur du SCRS. Vingt autres ont adressé les leurs au Comité après en avoir saisi le Directeur.

28. Un groupe de quatorze plaignants ont affirmé qu'ils devaient fournir des informations sur des compatriotes s'ils voulaient que leurs demandes soient traitées rapidement.

29. Pour trancher cette question, on se fonde généralement sur des informations de Citoyenneté et Immigration Canada ou du SCRS (en vertu de la législation fédérale sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels) ou sur les résultats des entrevues de filtrage effectuées par le Service. Si le retard est attribuable à Citoyenneté et Immigration Canada, l'affaire ne relève pas du CSARS.

30. Dans un délai que le Comité juge raisonnable (soit 30 jours, le plus souvent).

12. Dans son rapport annuel de 1997-1998, le CSARS a commenté les changements apportés à certaines conditions dont sont assortis les mandats.
13. *CSIS 36-97*, Cour fédérale du Canada, 3 octobre 1997, juge McGillis. Le CSARS a commenté l'arrêt McGillis dans son rapport annuel de 1997-1998.
14. Au cours de la période à l'étude, comme le mandat visant un certain groupe cible avait pris fin, la Cour en a décerné un autre sur la même cible, à la demande du SCRS. Le Comité a examiné les demandes correspondant à ces deux mandats et l'exécution de chacun.
15. Un mandat de remplacement est nécessaire si le Service change les cibles, les endroits ou les pouvoirs prévus dans un mandat existant.
16. Selon ces alinéas de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit attester que les faits exposés au tribunal le fondent à croire qu'il a besoin d'un mandat pour enquêter sur une menace donnée à l'égard de la sécurité du Canada.
17. La clause des « endroits fréquentés » autorise le Service à exercer les pouvoirs que lui confère un mandat contre une cible, dans un lieu non mentionné dans l'autorisation, s'il estime que la cible a fréquenté ou fréquentera ce lieu. La Cour suprême du Canada a confirmé la légalité de cette clause dans l'arrêt *R. c. Thompson*, [1990] 2 R.C.S. 111.
18. Le Comité d'évaluation du renseignement se compose de hauts fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux qui s'intéressent de plus près aux questions du renseignement.
19. Le Centre de la sécurité des télécommunications relève du ministre de la Défense nationale. Comme on peut le lire dans le rapport *La communauté canadienne du renseignement*, présenté en 1996 au Parlement par le Vérificateur général, le CST « analyse les transmissions radio, radar et électroniques qu'il intercepte et en fait rapport... et il communique ces renseignements étrangers à ses clients au sein du gouvernement canadien ».
20. Rapport annuel de 1997-1998 du CSARS, *Examen opérationnel des activités du SCRS*, p. 49.
21. L'article 15 de la *Loi sur le SCRS* habilite le Service à mener les enquêtes nécessaires pour fournir des évaluations de sécurité :
 - aux ministères et organismes fédéraux et provinciaux (article 13 de la Loi);
 - aux gouvernements d'États étrangers (article 13 de la Loi); et
 - au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (article 14 de la Loi).

1. Rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, janvier 1999.
2. On a jugé que la définition « activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque », à l'alinéa 2b) de la Loi sur le SCRS, pouvait englober la criminalité transnationale grave.
3. L'autorisation générale, aussi appelée autorisation « contextuelle », ne mentionne personne en particulier mais confère plutôt au Service un vaste pouvoir discrétionnaire permettant d'enquêter sur une catégorie d'activités correspondant à la menace décrite.
4. « Des ressources humaines et un processus en transition », rapport du Groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le SCRS, octobre 1987, et *La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production*, septembre 1988.
5. « Des ressources humaines et un processus en transition », p. 20.
6. « Des ressources humaines et un processus en transition », p. 38-39.
7. Rapport annuel de 1987-1988 du CSARS, p. 45.
8. Rapport annuel de 1987-1988 du CSARS, p. 46.
9. Ce Comité, constitué en 1987, est chargé de veiller à ce que l'élaboration du renseignement réponde aux exigences globales et aux priorités du gouvernement ainsi qu'aux besoins particuliers énoncés par les clients. Il ne s'est réuni qu'en de rares occasions ces dernières années.
10. Les agents de renseignements « déclarés » sont ceux que le gouvernement d'un État étranger porte à la connaissance du pays hôte et dont le travail est visiblement lié aux activités légales et officielles de diplomatie et de liaison. Les agents « non déclarés » sont ceux dont la présence n'est pas signalée au pays hôte et qui occupent à la mission diplomatique des postes qui ne se rattachent pas ouvertement à la collecte de renseignements.
11. Le délai de conservation est la période limitée pendant laquelle le Service est autorisé à conserver un dossier. La date de rappel est fixée d'après la période de conservation qui est prévue pour la catégorie à laquelle le dossier appartient. Une fois ce délai expiré, le Service examine le dossier et décide s'il doit être conservé, envoyé aux archives ou détruit.

Plainte concernant la nature d'informations recueillies et transmises à CIC

La seconde affaire repose sur la contestation de l'exactitude du compte rendu du Service par le plaignant. Comme il n'y avait ni transcription officielle de l'entrevue du Service ni déclaration signée par le plaignant, l'étude de l'affaire nous a été plus difficile. Néanmoins, nous avons établi que les enquêteurs du SCRS n'avaient pas suffisamment préparé la première entrevue de filtrage de sécurité subie par le plaignant, ayant omis d'examiner un Formulaire de renseignements personnels (FRP) que celui-ci avait rempli. À notre avis, s'ils en avaient pris connaissance, ils auraient pu orienter l'entrevue et la mener de façon plus professionnelle.

De plus, nous avons eu des réserves au sujet d'un rapport transmis à CIC par le SCRS, dans lequel ce dernier affirmait avoir permis au plaignant d'être accompagné par son représentant à une entrevue de filtrage. Nous avons constaté que les enquêteurs avaient demandé au représentant de quitter, au motif que l'attitude de ce dernier nuirait à la bonne marche de l'entrevue.

Aux yeux du Comité, il est manifeste que le SCRS a omis de transmettre à CIC toute l'information pertinente sur le plaignant. Nous avons recommandé au Service de fournir à CIC tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision au sujet de la demande du plaignant.

Résumé des plaintes

Cette section décrit les plaintes dont le Comité de surveillance a été saisi au cours du dernier exercice financier et qui ont mené à des décisions. N'y figurent pas celles qui ont fait l'objet d'un examen administratif, qui ont été adressées au CSARS par erreur ou qui n'entraînent pas dans son mandat; n'y figurent pas, non plus, les plaintes à l'égard desquelles aucune décision n'a encore été rendue.

Les deux plaintes décrites ci-après, qui découlent d'activités du Service dans le cadre du Programme d'immigration, ont été présentées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*.

Plainte concernant la nature d'entrevues de sécurité

Cette plainte a soulevé cinq questions :

- un employé du Service, qui a téléphoné au plaignant et qui n'avait rien à voir avec l'entrevue, ignorait que son interlocuteur était l'objet d'une entrevue de sécurité;
- Le Service a posé au plaignant des questions qui débordaient son mandat afin de pouvoir fournir un avis de filtrage de sécurité appuyant le Programme d'immigration;
- le compte rendu de l'agent du SCRS dénotait un manque de respect pour le demandeur;
- les deux entrevues du Service étaient trop longues; et
- le processus de filtrage et de recommandation a subi des retards injustifiés.

Dans l'ensemble, le Comité a trouvé que le Service avait traité ce dossier de façon raisonnable et prudente. Le temps requis à cette fin par le SCRS s'explique en raison des circonstances particulières de l'affaire, mais le CSARS n'a pu examiner les questions de retard auprès des organismes gouvernementaux autres que le Service. Même s'il a déploré comme fâcheux et répréhensible l'appel téléphonique « égaré » de l'employé du SCRS, le Comité de surveillance a conclu qu'il avait été fait par erreur. Il importe de noter que, dans ce cas-là, le Service a remis à Citoyenneté et Immigration Canada une recommandation positive découlant du filtrage de sécurité.

Allégations d'un ancien employé du SCRS

En juillet 1998, l'honorable Andy Scott, alors Solliciteur général, a fait part au CSARS de certaines allégations d'un ancien employé du Service contre celui-ci. En vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, le Ministre nous a demandés d'examiner les allégations, puis de lui remettre un rapport détaillé exposant les faits sur lesquels elles reposaient, le cas échéant. Le Comité a conclu que les allégations étaient sans fondement et en a fait rapport au Ministre.

Dossiers échappés

Dans l'examen des dossiers effectué à l'administration centrale du SCRS au début de 1998, le Comité en a trouvé certains, ouverts par le Service de sécurité de la GRC, qui ont échappé au vaste examen que le SCRS avait fait en 1990 de tous les dossiers reçus de la GRC. Notre examen a révélé que ces dossiers avaient été mal placés à cause d'une « erreur administrative » inexplicable : aucune date de rappel ne leur avait été attribuée lors du vaste examen effectué par le Service en 1990.

En général, même si nous avons constaté que la procédure du SCRS pour l'examen des dossiers était bonne, nous avons trouvé que son application lui donnait du mal. Dans le but de remédier à ces questions, le Comité a fait trois recommandations :

Premièrement, que les *Lignes directrices concernant l'examen et l'élimination des dossiers* soient mises à jour de manière à refléter la politique et les besoins opérationnels actuels du Service.

Deuxièmement, que les modules opérationnels soient tenus de respecter les délais fixés par la SSEAN pour l'élimination des dossiers et que la SSEAN instaure une procédure de suivi efficace.

Troisièmement, que les analystes de la SSEAN et des modules opérationnels justifient en détail leurs décisions de retenir les dossiers, en précisant les critères applicables énoncés dans les « Autorisations de disposition de documents » et le motif invoqué par le Service en vertu de la *Loi sur le SCRS*.

Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II

Même si des cas particulièrement difficiles surviennent récemment dans deux bureaux régionaux continuent de provoquer des frictions entre des agents du SCRS et leurs homologues de la GRC, le Comité estime que l'efficacité opérationnelle n'en a pas subi de dommage irréparable. Exception faite de deux craintes—l'utilisation par la GRC des renseignements du SCRS dans les procédures pénales et la compétence du Service en matière de criminalité transnationale—les rapports entre les deux organismes peuvent être qualifiés de coopération véritable et fructueuse.

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Droits de la personne

Le Comité estime qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter que les échanges d'informations du Service puissent prêter à la violation des droits de la personne. Pour assurer un contrôle serré, les agents de liaison-sécurité (ALS) doivent fournir au reste du SCRS des données complètes et exactes sur le respect de ces droits par les organismes et sur leur tendance à transmettre sans autorisation les informations reçues à des tiers.

Étude exhaustive de toutes les ententes de liaison avec l'étranger

Une bonne moitié des 215 ententes de liaison que gèrent les ALS affectées par le SCRS à l'étranger avait été conclue par le Service de sécurité, avant la création du SCRS, et bon nombre d'entre elles étaient même antérieures à l'instruction ministérielle de 1982. Le retard dans l'adoption d'une nouvelle instruction ministérielle inquiète le Comité de surveillance, puisque sa dernière recommandation à l'effet que le SCRS revioie systématiquement toutes les ententes de liaison avec l'étranger dépend de l'adoption de celle-ci. Nous exhortons instamment le Ministère à substituer à l'instruction de 1982 un document qui traduise l'expérience du gouvernement à ce jour dans l'administration des ententes avec des organismes étrangers et qui soit conforme à la *Loi sur le SCRS*.

Constataion générale

Dans ses examens périodiques des activités de liaison du Service à l'extérieur du pays, le Comité scrute l'ensemble des nombreuses difficultés que suscite le travail des ALS des bureaux étrangers. Ceux-ci sont parfois des milieux éprouvants sur les plans personnel et professionnel. En général, les ALS des deux bureaux où s'est déroulé notre examen manifestaient un esprit d'initiative et de discernement. De plus, le Service a fait preuve de discernement dans la sélection des informations à communiquer à ses partenaires étrangers.

Que le SCRS mette en œuvre un vaste plan de carrière applicable à tous les agents de l'EAP, AR et autres; et

Qu'une proportion raisonnable de postes de surveillance soient désignés à l'EAP pour les agents qui ne font pas partie de la catégorie des AR.

Enquêtes du SCRS dans les campus universitaires

En règle générale, les agents du SCRS invoquent les sections pertinentes du *Manuel des politiques sur les opérations*, qui sont elles-mêmes tirées des instructions du Ministre. L'examen de l'interprétation que le Service fait de ces instructions dans son Manuel constitue donc un volet important de l'étude du Comité. Cette étude a mis au jour certains problèmes :

- Dans les cas où l'autorisation ministérielle reste nécessaire, le Manuel des politiques exclut l'obligation, que le Ministre impose au Service dans son instruction, de lui expliquer les effets de l'opération sur les droits et libertés des cibles de l'enquête et des autres personnes associées à l'établissement.

- Un terme désignant un type particulier d'activités d'enquête a été l'objet d'interprétations trop larges et variées.

- La politique ne contient aucune mention de l'accord Pearson-Laskin de 1963, dont elle est tirée.
- La politique permet aux agents du SCRS de recueillir des renseignements dans les campus, sans autorisation du Ministre, pour les fins des vérifications de sécurité et pour d'autres enquêtes conformes au mandat du Service; l'objet et l'ampleur de ces enquêtes ne sont pas définis de façon assez précise.

Notre examen des opérations du SCRS dans les campus a donné lieu à deux recommandations :

Premièrement, lorsqu'il demande au Ministre d'autoriser une enquête, le Service devrait être tenu d'expliquer les effets sur les droits et libertés visés des cibles et des personnes qui sont associées à l'établissement en question.

Deuxièmement, la section « Références », qui traite des autorisations dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, devrait mentionner explicitement la décision de 1971 dans laquelle le Cabinet reprend les principes généraux de l'accord Pearson-Laskin sur les enquêtes dans les campus.

d'évaluer chaque cas où l'on songe à ouvrir une enquête en vertu d'une autorisation contextuelle; et

Qu'il mette en œuvre un programme de formation spécialisée dans les domaines clés de la criminalité transnationale de manière à pouvoir réaliser pleinement l'objectif de fournir au gouvernement des renseignements stratégiques sur les principales activités criminelles internationales.

Examen de la production du renseignement

Même si le Comité reconnaît qu'un aspect réel de l'organisation est que les clients du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme influenceront toujours une bonne part de ce que fait l'EAP, il reste convaincu que le Service doit chercher sans relâche à satisfaire ses partenaires de l'extérieur et qu'il est possible de trouver un meilleur équilibre sans que les opérations internes en souffrent.

Un tel déséquilibre existe aussi, à notre avis, sur le plan de l'analyse stratégique. Nos échanges avec les clients de l'intérieur et de l'extérieur de l'EAP ont clairement fait ressortir la nécessité d'accroître et d'améliorer l'analyse stratégique à long terme.

Pour combler ces lacunes, de nouvelles directives s'imposent de la part de la haute direction du SCRS. Voici deux recommandations du Comité à cet égard :

La réactivation d'un organisme disparu depuis quelques années, le Comité principal de production du renseignement.

L'élaboration d'un plan précis par le SCRS pour combler le besoin accru d'analyse stratégique que ses clients de l'intérieur et de l'extérieur ont évoqué clairement.

Notre étude a mis au jour une forme troublante de ségrégation professionnelle au sein de la Direction. Les employés de l'EAP non classifiés comme agents de renseignement (AR) sont traités différemment sur les plans de la rémunération, de la formation et de l'avancement professionnel.

Voici ce que recommande le Comité pour régler ces questions :

Que le Service élabore des lignes directrices pour le contrôle de la qualité et des protocoles pour la rédaction des rapports et qu'il arrête des moyens de vérifier la véracité des informations sur lesquelles ceux-ci sont fondés;

Liste des recommandations et questions importantes

Déclaration du Comité de surveillance -

Recommandation d'entreprendre un examen exhaustif des systèmes de renseignement de sécurité canadiens

Dans toute société démocratique, le renseignement de sécurité figure parmi les activités les plus sérieuses qu'un gouvernement puisse entreprendre. Il mérite l'attention constante et suivie de tous ceux à qui les valeurs démocratiques et le discours civil tiennent à cœur dans un monde en effervescence et plein de dangers.

Le dernier examen complet de l'appareil du renseignement de sécurité, qui a été conçu il y a vingt ans, remonte à 1990. Les membres du CSARS estiment venu le temps d'entreprendre à l'échelle gouvernementale une étude approfondie de l'ensemble des systèmes et organismes nationaux qui forment cet appareil.

C'est au gouvernement qu'il appartient de déterminer les mécanismes de cette étude, mais nous recommandons avec insistance que celle-ci soit aussi ouverte que le permettent la loi et la prudence et que tous les particuliers et groupes intéressés soient invités à y participer.

Examen de la criminalité transnationale

De l'avis du Comité, il n'est pas clair que le mandat du SCRS lui permet de participer à l'enquête sur la criminalité transnationale. Le gouvernement est appelé à scruter un enjeu d'intérêt public plus vaste. Actuellement, le SCRS suit les directives du Ministère en s'occupant de dossiers de criminalité transnationale. Nos recherches montrent toutefois que le Service n'a peut-être pas tout ce qu'il faut pour bien s'acquitter de cette tâche. Compte tenu de l'importance de la question, nous exhortons le gouvernement à préciser ses intentions quant à la manière de faire face à cet éventail grandissant de menaces qui pèsent sur le Canada.

Le critère d'intervention du SCRS doit être clairement établi : il doit s'agir d'une activité criminelle d'une gravité et d'une ampleur telles qu'elle menace réellement les intérêts stratégiques, sociaux et économiques et la sécurité du Canada. Le Service ne doit pas prendre part à l'enquête dans les cas d'activités criminelles qu'il vaut mieux laisser aux services de police.

Voici ce que le Comité recommande si le SCRS poursuit sa participation en ce domaine :
Que le Service élabore une politique opérationnelle, claire à tous points de vue, au sujet des enquêtes sur la criminalité transnationale et qu'il prévoie l'obligation

106. *Un conflit étranger- Deuxième partie* (TRÈS SECRET) (CSARS 1997-03)
107. *Review of Transnational Crime* (SECRET) (SIRC Study 1998-01)
108. *Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II, (SECRET) * (CSARS 1998-04)*
109. *Audit of Section I6 Investigations & Foreign Intelligence 1997-98* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-07)
110. *Review of Intelligence Production* (SECRET) (SIRC Study 1998-09)
111. *Regional Audit* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-10)
112. *CSIS Liaison with Foreign Agencies* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-11)
113. *Allégations d'un ancien employé du SCRS, (TRÈS SECRET) * (CSARS 1998-12)*
114. *CSIS Investigations on University Campuses* (SECRET) (SIRC Study 1998-14)
115. *Review of Foreign Intelligence Activities in Canada* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-15)
116. *Files* (TRÈS SECRET) (SIRC Study 1998-16)

87. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 95-01)
88. *Homeland Conflict*, (TRÈS SECRET) (CT 96-01)
89. *Vérification régionale*, (TRÈS SECRET) (CE 96-01)
90. *La gestion des sources humaines*, (TRÈS SECRET) (CE 96-03)
91. *Economic Espionage I*, (SECRET) (CI 96-02)
92. *Economic Espionage II*, (TRÈS SECRET) (CI 96-02)
93. *Audit of Section I6 Investigations and Foreign Intelligence Reports 1996-1997*, (TRÈS SECRET) (CI 96-04)
93. *Urban Political Violence*, (SECRET) (SIRC 1997-01)
95. *Domestic Exchanges of Information (1996-97)*, (SECRET) (SIRC 1997-02)
96. *Conflit étranger*, (SECRET) (CSARS 1997-03)
97. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-04)
98. *CSIS Liaison with Foreign Agencies*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1997-05)
99. *Spy Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-02)
100. *Enquêtes menées au Canada*, (TRÈS SECRET) (CSARS 1998-03)
101. *Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada - Partie I*, (SECRET) * (CSARS 1998-04)
102. *Source Review*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-05)
103. *Interagency Cooperation Case*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-06)
104. *A Case of Historical Interest*, (TRÈS SECRET) (SIRC 1998-08)
105. *Le rôle du SCRS dans le filtrage de sécurité des demandes d'immigration*, (SECRET) (AT 95-06)

86. *A Review of Investigations of Emerging Threats*, (TRÈS SECRET) (CI 95-03)
85. *Vérification régionale*, (TRÈS SECRET) (AT 95-02)
84. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 95-05)
83. *A Review of a CSIS Investigation relating to a Foreign State*, (TRÈS SECRET) (CI 95-02)
82. *CSIS and a "Walk-In"*, (TRÈS SECRET) (CI 95-04)
81. *Alleged Interference in a Trial*, (SECRET) (CT 95-04)
80. *Échanges d'information avec des organismes canadiens (Enquête du CSARS 1994-1995)*, (SECRET) (CE 94-03)
79. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 94-01)
78. *Review of Certain Foreign Intelligence Services*, (TRÈS SECRET) (CE 94-02)
77. *Visit of Boutros Boutros-Ghali to Canada*, (SECRET) (CI 94-04)
76. *Terrorism and a Foreign Government*, (TRÈS SECRET) (CT 94-03)
75. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (CI 93-10)
74. *A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (1994-95)*, (SECRET) (CT 95-01)
73. *Potential for Political Violence in a Region*, (SECRET) (CT 93-10)
72. *Une enquête suivie en matière de contre-espionnage*, (TRÈS SECRET) * (CE 93-07)
71. *Community Interviews*, (SECRET) (CT 93-11)
70. *The Proliferation Threat - Case Examination*, (SECRET) (CT 94-04)
69. *Échanges d'information avec des organismes canadiens (Enquête du CSARS 1993-1994)*, (SECRET) (CE 93-08)
68. *A Review of CSIS' SLO Posts (1993-94)*, (SECRET) (CT 93-09)

48. *Domestic Exchanges of Information (A SIRC Review — 1991/92)*, (SECRET) (91/92-16)
49. *Vérification de la région des Prairies*, (TRÈS SECRET) (90/91-11)
50. *La présumée venue du sheikh Rahman à Ottawa*, (SECRET) (AT 93-06)
51. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET)
52. *Examen par le CSARS des bureaux des ALS du Service (Londres et Paris)*, (SECRET) (91/92-11)
53. *The Asian Homeland Conflict*, (SECRET) (CT 93-03)
54. *Intelligence -Source Confidentiality*, (TRÈS SECRET) (CI 93-03)
55. *Domestic Investigations (1)*, (SECRET) (CT 93-02)
56. *Enquêtes menées au Canada (2)*, (TRÈS SECRET) (AT 93-04)
57. *Middle East Movements*, (SECRET) (CT 93-01)
58. *A Review of CSIS' SLO Posts (1992-93)*, (SECRET) (CT 93-05)
59. *Review of Traditional CI Threats*, (TRÈS SECRET) (CI 93-01)
60. *Protecting Science, Technology and Economic Interests*, (SECRET) (CI 93-04)
61. *Domestic Exchanges of Information*, (SECRET) (CI 93-05)
62. *Foreign Intelligence Service for Canada*, (SECRET) (CI 93-06)
63. *The Audit of Section 16 Investigations and Foreign Intelligence Reports*, (TRÈS SECRET) (CI 93-11)
64. *Sources in Government*, (TRÈS SECRET) (CI 93-09)
65. *Regional Audit*, (TRÈS SECRET) (CI 93-02)
66. *The Proliferation Threat*, (SECRET) (CT 93-07)
67. *L'Affaire du Héritage Front*, Rapport présenté au Solliciteur général du Canada, (SECRET) * (AT 94-02)

47. *L'attentat contre Hassan El-Tourabi*, (SECRET) (92/93-07)
46. *Région des Prairies — Rapport sur les autorisations d'enquête (Chapitre I)*, (TRÈS SECRET) * (90/91-11)
45. *Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985—Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (91/92-14)
44. *Examen de l'enquête menée par le SCRS sur un agent clandestin latino-américain—Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (90/91-10)
43. *Activités du SCRS pendant la Guerre du Golfe : Entrevues dans la communauté*, (SECRET) (90/91-12)
42. *The Audit of Section 16 Investigations*, (TRÈS SECRET) (91/92-18)
41. *CSIS Activities with respect to Citizenship Security Screening*, (SECRET) (91/92-12)
40. *Les cibles du terrorisme national — Un examen du CSARS*, (TRÈS SECRET) * (90/91-13)
39. *"STUDYNT" The Second CSIS Internal Security Case*, (TRÈS SECRET) (91/92-15)
38. *L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa*, (TRÈS SECRET) * (92/93-01)
37. *Evaluations de la menace, étude en vertu de l'article 40*, (SECRET) * (91/92-07)
36. *Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case*, (SECRET) (91/92-06)
35. *Victor Ostrovsky*, (TRÈS SECRET) (91/92-05)
34. *Echange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications*, (TRÈS SECRET) * (91/92-04)
33. *CSIS and the Association for New Canadians*, (SECRET) (91/92-03)
32. *Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions*, (TRÈS SECRET) (91/92-10)
31. *East Bloc Investigations*, (TRÈS SECRET) (91/92-08)
30. *Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada*, (SECRET) * (91/92-02)

14. L'Examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations non autorisées d'informations classifiées, (SECRET) (89/90-04)
15. Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, (SECRET) * (89/90-05)
16. Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, (NON CLASSIFIÉ) (89/90-06)
17. Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone, (SECRET) * (89/90-07)
18. Supplement to the Committee's Report on Immigration Screening of January 18, 1988, (SECRET) * (89/90-01)
19. A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, (TRÈS SECRET) * (89/90-08)
20. Echanges de renseignements avec des organismes canadiens, (SECRET) * (90/91-03)
21. Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d)—Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion, (SECRET) (90/91-06)
22. Études régionales (six études sur une région), (TRÈS SECRET) (90/91-04)
23. Study of CSIS' Policy Branch, (CONFIDENTIEL) (90/91-09)
24. Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles en vertu de l'alinéa 2b), (TRÈS SECRET) (90/91-05)
25. Communication de renseignements aux services étrangers, (TRÈS SECRET) * (90/91-02)
26. Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones, (SECRET) * (90/91-07)
27. Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires, (TRÈS SECRET) * (90/91-01)
28. Report on Multiple Targeting, (SECRET) (90/91-08)
29. Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Iraq, (SECRET) (91/92-01)

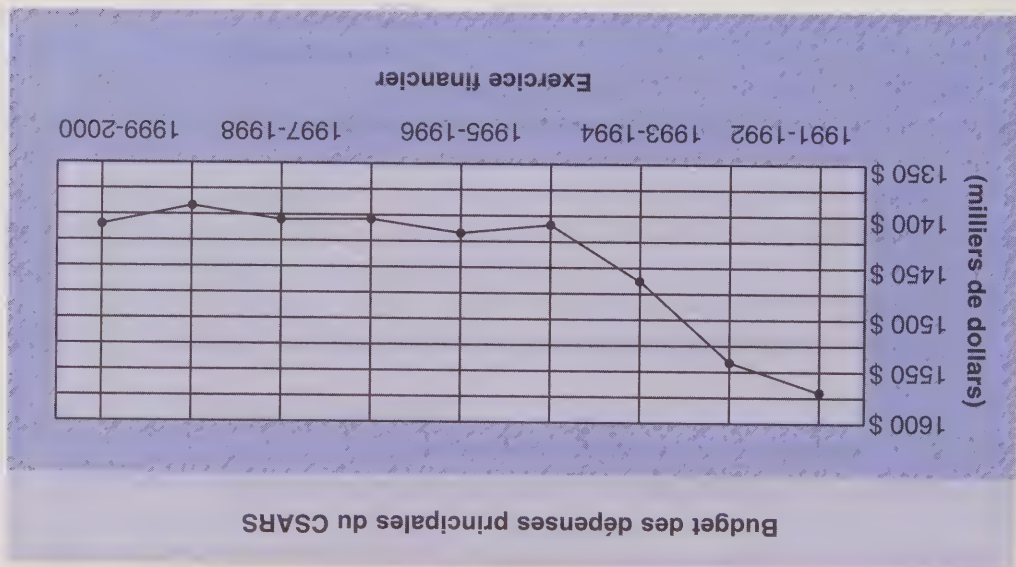
Rapports et études du CSARS

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54, soit les rapports spéciaux du Comité au Ministre, sont marqués d'un astérisque.)

1. Dix-huit mois après la séparation : Une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes, (SECRET) * (86/87-01)
2. Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale, (SECRET) * (86/87-02)
3. Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : Une description, (SECRET) * (86/87-03)
4. Alerie de sécurité à l'aéroport d'Ottawa, (SECRET) * (86/87-05)
5. Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions, (SECRET) * (87/88-01)
6. Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS, (NON CLASSIFIÉ) * (86/87-04)
7. Counter-Subversion: SIRC Staff Report, (SECRET) (87/88-02)
8. Rapport du CSARS —Sélection des immigrants, (SECRET) * (87/88-03)
9. L'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier, (VERSION PUBLIQUE) * (87/88-04)
10. La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production, (SECRET) * (88/89-01)
11. CSARS —Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS, (TRÈS SECRET) * (88/89-02)
12. Rapport présenté au Solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : Le rôle du SCRS, (SECRET) * (89/90-02)
13. SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, (SECRET) * (89/90-03)

Sigles employés dans le rapport

ACP	Association canadienne des professeurs d'université
ALS	Agent de liaison-sécurité
APEC	Conférence de la coopération économique Asie-Pacifique
AR	Agent de renseignement
AT	Antiterrorisme
CARC	Comité d'approbation et de réévaluation des cibles
CE	Contre-espionnage
CER	Comité d'évaluation du renseignement
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
COMITE	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
DIRECTEUR	Le Directeur du SCRS
DLEV	Direction de la liaison avec l'étranger et des visites
EAP	Direction des exigences, de l'analyse et de la production
GCI	Groupe consultatif indépendant
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IRREL	Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SERVICE	Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
SSEAN	Sous-section des exigences des Archives nationales



pour que son personnel puisse soutenir le rythme qu'il affiche depuis six ans en matière de croissance de la productivité.

Personnel

Le Comité a un effectif de 14 employés : un directeur exécutif, un conseiller juridique et agent principal des plaintes, responsable des plaintes et des rapports ministériels, un sous-directeur exécutif, un directeur de la recherche, un chef de projets et cinq agents de recherche (dont un assure la liaison avec les médias), un agent administratif, qui exerce la fonction de greffier aux audiences du Comité, et trois employés de soutien. Ces derniers sont chargés de mettre en œuvre les mesures de sécurité spéciales qui permettent au CSARS de traiter les documents délicats et portant une cote de sécurité élevée.

Aux réunions mensuelles du Comité, les membres déterminent officiellement les travaux de recherche et les autres tâches que doit effectuer le personnel et ils en arrêtent l'ordre de priorité. La marche des activités courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert, au besoin, de la ligne de conduite à tenir auprès de la présidente, première dirigeante du CSARS.

Colloques

En janvier 1999, l'ancien chef de projets du Comité a été invité à titre de conférencier à un colloque organisé par le Comité permanent de contrôle des services de renseignement à Bruxelles. Des chercheurs ont participé en juin 1998 à la conférence et à l'assemblée générale annuelle de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, à Ottawa.

Reddition de compte au Parlement

Le 1^{er} septembre 1998, la présidente du CSARS, l'honorable Paule Gauthier, et un membre du Comité, l'honorable Bob Rae, ainsi que le directeur exécutif et le sous-directeur exécutif du CSARS ont comparu devant le Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement pour répondre à ses questions sur le rôle et les fonctions du Comité de surveillance.

Maintenir le contact avec les Canadiennes et les Canadiens

Le CSARS sur l'Internet Depuis que le site Web du CSARS (www.sirc-csars.gc.ca) figure sur l'Internet (octobre 1996), on dénombre presque 600 000 consultations. Au printemps 1999, le Comité a utilisé ce site et celui de la Commission de la fonction publique pour publier des avis de concours en vue de combler deux postes de chercheur; il a reçu près de 400 demandes. Tous les rapports annuels du CSARS depuis 1984-1985, exercice au cours duquel le Comité a vu le jour, peuvent maintenant être consultés à ce site. La liste des études

du CSARS a été mise à jour et contient désormais des liens-clés à d'autres sites Web intéressants. Celui du Comité fournit aussi la procédure à suivre pour porter plainte au sujet des activités du Service ou du refus d'une habilitation de sécurité, en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS*. **Effets des compressions budgétaires** La fonction de recherche du CSARS continue de subir les effets des compressions budgétaires faites dans l'ensemble de l'administration gouvernementale. Étant l'article de dépenses discrétionnaires le plus coûteux, les enquêtes sur les plaintes doivent absorber la majeure partie des effets des dernières compressions. Dans cette optique, le Comité continue de miser sur l'expertise de son propre conseiller juridique au lieu de retenir les services d'avocats de l'extérieur. La tenue de séances préparatoires, qui permet de mieux orienter les audiences et d'en accroître l'efficacité, fournit en outre au CSARS la possibilité de faire un meilleur usage de ses ressources. Par ailleurs, le Comité est déterminé à ne pas accroître le temps de traitement des plaintes tout en maintenant la qualité de ses rapports. Grâce à ces mesures, il estime pouvoir continuer d'améliorer son rendement tout en s'acquittant à moindres frais de ses responsabilités à l'égard du Parlement et du public. Le Comité a un personnel trop restreint pour mener ses propres recherches sur la confidentialité de sa technologie de l'information à la « norme de l'an 2000 »; aussi a-t-il retenu les services de spécialistes de l'extérieur pour exécuter ce travail vital. Il compte se tenir au fait des innovations en ce domaine

Tableau 4
Budget du CSARS pour 1998-1999*

	1998-99	1997-98
Personnel	925 000	831 000
Biens et services	589 000	575 000
Total des dépenses de fonctionnement	1 514 000	1 406 000

Source : Budget des dépenses de 1999-2000, partie III, section IV.
*Comprend le budget supplémentaire

défis d'un monde multipolaire ». Au nombre des participants figuraient les membres actuels et anciens du CSARS et les dirigeants des organismes de surveillance du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni, de la Belgique, de l'Afrique du Sud et des États-Unis.

Cette conférence était la deuxième du genre, la première ayant eu lieu en novembre 1997 à Canberra, en Australie. Elle a permis aux participants de discuter des problèmes qui se posent dans leurs pays respectifs et de mettre en commun leurs solutions.

Le programme de cette réunion de deux jours comprenait diverses séances de travail et activités. Ainsi, des membres du Comité parlementaire permanent de la justice et des droits de la personne ainsi que du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement ont fait des exposés sur les

rapports des législateurs avec les organismes de surveillance; de plus, des journalistes invités, spécialistes des questions de renseignement de sécurité, ont pris part à une séance de travail intitulée « Rapports avec les médias ».

Au nombre des participants figuraient le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, Claude Bissson, le président du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, William Kelly, sénateur, le directeur du SCRS, Ward Elcock, le secrétaire parlementaire du Solliciteur général du Canada et membre du Comité parlementaire permanent de la justice et des droits de la personne, Jacques Saada, député, le président du Comité parlementaire permanent de la justice et des droits de la personne, John Maloney, député, et d'autres membres de ce comité, Derek Lee, député, et Yvan Grosse, député.

À la fin de juin 1999, le Comité a tenu une conférence internationale réunissant les directeurs d'organismes de surveillance du renseignement. Les détails de la rencontre sont fournis plus bas sur cette page.

Rapports spéciaux

Aux termes de l'article 54 de la Loi, le Solliciteur général peut demander au Comité un rapport spécial sur toute question entourant l'exercice des fonctions du Service. En 1998-1999, le CSARS lui a présenté le rapport Allégations d'un ancien employé du SCRS, dont vous trouverez les détails à la page 31.

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Le 18 juin 1999, le Premier ministre du Canada a annoncé la nomination des hono-
rables Ray Speaker, C.P., et Frank McKenna, C.P., à titre de membres du CSARS. Grâce à ces nominations, le Comité est maintenant au complet, ce qui ne s'était pas vu depuis novembre 1997.

Le 29 juillet 1999, le Solliciteur général du Canada a annoncé la nomination de M. Maurice Archdeacon, directeur exécutif du CSARS depuis la création de celui-ci en 1985, au poste d'inspecteur général du SCRS.

Conférence d'organismes de surveillance du renseignement

En juin 1999, le CSARS a tenu à Ottawa une conférence internationale marquant son 15^e anniversaire et intitulée « Examen et surveillance dans le nouveau millénaire : Les

Séances d'information

Aux réunions mensuelles du Comité, la présidente et les membres du Comité rencontrent les autorités gouvernementales pour maintenir les ponts et se tenir au courant des faits nouveaux. Lorsque les réunions se tiennent à l'extérieur d'Ottawa, les membres du CSARS font la visite des bureaux régionaux du SCRS. Ils ont rencontré les cadres supérieurs du Service à Montréal en septembre 1998, à Vancouver en février 1999 et à Toronto en avril 1999. Les autres réunions du Comité ont eu lieu à Ottawa.

Activités du CSARS autres que la surveillance du SCRS

En octobre 1998, les membres du Comité ont rencontré le directeur général de la Direction générale de la sécurité et du renseignement et le directeur de la Direction des Affaires étrangères et du Commerce international. Le mois suivant, ils ont rencontré le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications.

En novembre 1998, à l'invitation du gouvernement de la Suède, la présidente a rencontré son homologue de la Cour d'appel Svea, à Stockholm, et les membres de la Commission d'enquête sur le Service de renseignement suédois. En compagnie du directeur exécutif, elle est en outre allée au Royaume-Uni, en novembre 1998, rencontrer le coordonnateur au renseignement et à la sécurité, les membres du Comité parlementaire du renseignement et de la sécurité du Royaume-Uni et le directeur adjoint du MIS.

Le Comité a aussi rencontré le Solliciteur général en mai 1999.

Notre rapport de l'an dernier fait état de deux cas, encore en suspens, d'agissements illicites remontant à 1989 et à 1990. Depuis, on nous a informés que les deux dossiers avaient été réglés sans que le procureur général du Canada ne porte d'accusations contre les employés en cause.

Nous avons aussi évoqué un autre cas d'acte illicite qui aurait été commis en 1997. À la suite d'une enquête criminelle, le SCRS a décidé de mener une enquête interne que le Comité commentera lorsqu'elle sera terminée.

Consultations et demandes de renseignements du CSARS

Le Comité est un élément clé du mécanisme de responsabilisation du SCRS. En 1998-1999, il a entrepris en ce sens des activités

dans les domaines qui suivent.

Suivi des questions officielles

Dans l'exercice de son rôle de surveillance, le Comité demande des renseignements et des documents au SCRS sur ses activités.

Au cours de 1998-1999 (du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999), il lui a ainsi adressé 126 questions officielles. Le Service y a répondu en 38,5 jours, en moyenne (délai essentiellement inchangé par rapport à l'exercice précédent), mais ce chiffre ne comprend pas les questions découlant des dossiers de plaintes.

Outre ces questions officielles, le Comité demande aussi officieusement des renseignements au SCRS. Au cours de l'exercice considéré, le Service a toujours donné suite avec diligence à ces demandes, parfois urgentes.

L'Inspecteur général a fait état de plusieurs domaines où, à son avis, la loi n'avait pas été suivie de façon aussi précise ou

rigoureuse que ne le demandait le Ministère dans ses instructions. Même si nous n'avons pas examiné les cas particuliers cités par l'Inspecteur général, nous convenons sûrement du principe que la justification de toute enquête sur un individu ou de toute autre action faisant appel aux pouvoirs étendus du SCRS doit être pleinement documentée dans les dossiers du Service. Nous convenons également qu'il faut suivre tant la lettre que l'esprit des instructions ministérielles. Si la chose s'avère impossible ou très lourde sur le plan administratif, le SCRS doit s'employer à convaincre le

Ministre qu'il serait raisonnable de modifier ses instructions.

Le CSARS n'a pas reçu de certificat de l'Inspecteur général pour 1998 : le poste était vacant de juin 1998 à septembre 1999.

Agissements illicites

Aux termes du paragraphe 20(2) de la *Loi sur le SCRS*, le Directeur du Service doit faire rapport au Ministère s'il estime qu'un employé peut avoir commis un acte illicite dans l'exercice de ses fonctions. Le cas échéant, le Ministère doit alors transmettre ce rapport, accompagné de ses observations, au procureur général du Canada et au Comité.

En 1998-1999, nous avons reçu un rapport exposant un acte illicite que pourrait avoir commis un employé du SCRS. Le procureur général du Canada n'a pas encore fait part de sa décision sur cette affaire.

Nous convenons que la justification de toute enquête sur un individu ou de toute autre action faisant appel aux pouvoirs étendus du SCRS doit être pleinement documentée.

- Dans le rapport, il n'est pas fait mention de la menace que l'utilisation d'armes chimiques et biologiques à des fins terroristes fait peser sur la sécurité publique. À notre avis, le SCRS devrait présenter ses conclusions à cet égard.
- Dans une instruction, le Ministre mentionne expressément l'importance d'enquêter sur une certaine forme d'espionnage, mais à en juger par le rapport du Directeur, cela ne semble pas avoir été hautement prioritaire pour le Service.
- Le rapport ne fournit aucune explication de la multiplication marquée de certaines enquêtes faisant appel aux techniques les plus intrusives. À notre avis, une information aussi importante doit être fournie au Solliciteur général.
- Les opérations menées conjointement avec des services étrangers ne sont l'objet d'aucune attention particulière dans le rapport. Le Comité estime que de telles opérations touchent directement les questions relevant de l'autorité ministérielle et méritent donc que le Directeur les traite comme il se doit.
- Nous n'avons rien relevé dans le rapport au sujet de diverses décisions judiciaires récentes et de leur incidence réelle ou éventuelle sur les opérations du SCRS. Ainsi, on n'y mentionne pas la décision de la Cour fédérale sur l'utilisation de la « clause des visiteurs » (aussi appelée arrêt McGillis, voir p. 49 de notre rapport de 1997-1998), ni le rejet par elle de deux demandes de mandat du Service en 1997-1998.

Certificats de l'inspecteur général
L'inspecteur général du SCRS relève du Solliciteur général et joue effectivement pour lui le rôle de vérificateur interne en scrutant les activités opérationnelles du Service et en assurant la conformité du SCRS aux politiques établies. Chaque année, il remet au Ministre un certificat indiquant « dans quelle mesure le rapport [annuel du Directeur au Ministre] lui paraît acceptable » quant à ces activités et l'informant de toute dérogation du Service à la Loi ou aux instructions ministérielles et de tout cas où celui-ci aurait exercé ses pouvoirs de façon abusive ou inutile. Le Ministre transmet copie du certificat au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité. Les certificats de l'inspecteur général pour 1996 et 1997 ont été l'objet de brefs commentaires dans notre rapport pour le dernier exercice. Nous y faisons état de la complexité de certaines questions soulevées dans ces documents et du fait que le délai impartit pour la présentation de ce rapport ne nous laissait pas suffisamment de temps pour les étudier. Le Comité a décidé que la plus complexe de ces questions, celle des enquêtes « contextuelles », avait une telle importance qu'il fallait en faire un examen spécial. Vous trouverez les résultats de cette étude à la page 34 du présent rapport.

Les autres questions dont a traité l'inspecteur général dans les certificats de 1996 et de 1997 sont complexes mais ne mettent pas en jeu les principes généraux qui sont associés aux autorisations ou aux enquêtes sur les menaces à l'égard de la sécurité du Canada.

en Asie et au Moyen-Orient a été l'un des principaux points sur lesquels le Service a fait porter ses efforts.

- *Sécurité nationale*
En 1997-1998, le SCRS a entrepris un programme visant à cerner et à évaluer la menace que représentent pour la sécurité nationale les agents étrangers capables d'exploiter les faiblesses des réseaux canadiens d'ordinateurs et de télécommunication.

- *Filtrage de sécurité*
En 1997-1998, le nombre de demandes reçues d'organismes canadiens et étrangers à la Direction du filtrage de sécurité a augmenté de façon considérable, triplant presque au cours des trois derniers exercices³⁵.

- *Renseignement étranger*
Le Service a effectivement haussé sa production de comptes rendus du renseignement étranger

Observations du CSARS
D'après le Comité, le rapport annuel du Directeur pour 1997-1998 donne un bon aperçu des activités du SCRS et fournit, sur les enquêtes du Service, plus de détails que

- *Financement*
Le financement d'un programme de formation technique du SCRS a pris fin en 1997-1998. Compte tenu des progrès constants de la technologie des communications, la suppression de ce programme nuira à la qualité des avis que le Service pourra désormais donner au gouvernement, selon le Directeur.

- *Liaison avec l'étranger*
En 1997-1998, le SCRS a élaboré et donné son premier cours de formation à l'intention des services de renseignement étrangers.

Rôle du SCRS dans la prévention de la violence à caractère politique

Le SCRS joue un rôle central dans la défense du Canada contre les menaces que peuvent représenter les groupes associés à la violence à caractère politique. Au nombre des « menaces à la sécurité du Canada » sur lesquelles il est expressément chargé d'enquêter figurent « les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un Etat étranger » (alinéa c) de la définition de menaces, article 2 de la Loi sur le SCRS).

Outre le fait qu'il informe l'ensemble du gouvernement sur la nature des menaces à la sécurité du Canada, le SCRS prodigue renseignements et conseils directement à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Cette information peut fonder les profils destinés au filtrage des immigrants. Dans certains cas, les conseils du SCRS peuvent être déterminants dans l'admission d'un demandeur ou dans le rejet d'une demande de citoyenneté. Les renseignements de sécurité peuvent aussi servir à déterminer s'il convient d'autoriser l'accès d'un individu à l'information classifiée, ainsi qu'à seconder la police dans son rôle en matière de prévention du crime et de poursuites au criminel.

L'administration gouvernementale. Selon la politique du Service, le Comité doit être informé de toute communication semblable, mais il n'y en a eu aucune en 1998-1999.

Règlements et nominations par

le gouverneur en conseil

Aux termes du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS*, le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant les pouvoirs du Directeur du SCRS, les nominations et d'autres questions relatives au personnel. Il n'y a eu aucun règlement semblable en 1997-1998.

Rapport annuel du Directeur du SCRS

Le rapport annuel du Directeur du SCRS au Solliciteur général expose de façon assez détaillée les activités opérationnelles du Service au cours de l'exercice précédent. L'examen de ce rapport est l'une des principales tâches du Comité.

L'an dernier, le CSARS n'avait pas reçu ce rapport du Directeur assez tôt pour pouvoir le commenter dans son rapport annuel de 1997-1998. Voici donc les résultats de l'examen qu'il en a fait.

Rapport du Directeur pour 1997-1998

Les points qui ressortent du rapport annuel du Directeur pour l'exercice 1997-1998, selon le Comité, sont les suivants :

• Sécurité publique

La sécurité publique est demeurée la priorité première du Service et a été l'objet de 60 p. 100 de ses enquêtes, dont on a recensé plus de mille, entre avril 1997 et mars 1998. Le terrorisme lié aux conflits

autorisé par le Solliciteur général à permettre à l'avocat de la Commission de prendre connaissance des 67 documents.

Après examen, l'avocat de la Commission a déterminé que 17 documents revêtaient un intérêt. En juillet 1998, le Ministre a autorisé la communication de quatorze d'entre eux; les trois autres ont été retenus pour des raisons de sécurité nationale.

Selon la *Loi sur le SCRS*, le Directeur est tenu de présenter au Comité un rapport sur toute communication d'informations faite dans l'intérêt public. Le 10 juin 1999, presque un an après la communication de ces documents, le Directeur du SCRS nous a fait parvenir son rapport officiel.

Nous avons confirmé que le Ministre avait effectivement autorisé la communication des 14 documents et nous sommes convenus que, dans chaque cas, l'intérêt public primait nettement la nécessité de protéger la vie privée des effets d'une telle communication. Le Comité a toutefois jugé excessif le retard dans la présentation du rapport et il l'a signalé au Directeur du SCRS.

Raisons d'intérêt national

Selon l'interprétation que le Service fait de son mandat, il peut aussi, comme mandataire du Ministre, communiquer des renseignements « pour des raisons d'intérêt national ». En l'occurrence, le Solliciteur général détermine si la communication de renseignements opérationnels est effectivement dans l'intérêt national et, le cas échéant, il demande au SCRS de les transmettre à des personnes ou à des organismes qui ne font pas partie de

La sécurité publique est demeurée la priorité première du Service et a été l'objet de 60 p. 100 de ses enquêtes, dont on a recensé plus de mille.

Autres changements

Nous avons relevé deux autres changements aux politiques existantes. Le premier touche la collecte de renseignements étrangers en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* et vise l'obligation du Service, prévue à l'article 12 de la Loi, de rendre compte séparément des informations qu'il conserve sur les menaces à l'égard de la sécurité du Canada. Le second modifie les règles entourant certaines pratiques du Service.

Communication d'informations pour des raisons d'intérêt public ou national

Raisons d'intérêt public
L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* interdit au Service de communiquer des informations recueillies au cours d'enquêtes, sauf si des circonstances particulières l'exigent. L'une de ces circonstances, mentionnée explicitement à l'alinéa 19(2)d) de la Loi, est que le Ministre peut autoriser le Service à communiquer des informations « pour des raisons d'intérêt public ». Selon la Loi, le Directeur du SCRS est tenu de présenter au Comité un rapport sur toute communication d'informations pour de tels motifs.

Avant 1998-1999, aucune information visée par cette disposition de la *Loi sur le SCRS* n'avait été communiquée, mais durant cet exercice, tous les ministères et organismes fédéraux ont été invités à concourir à l'enquête de la Commission des plaintes du public contre la GRC, sur l'attitude de la police à la conférence de l'APEC³³, en fournissant les informations pertinentes dont ils disposaient. Le Service a déterminé que 66 documents et un vidéo³⁴ pouvaient avoir une certaine pertinence. À sa demande, le Directeur a été

employés du Service dans leur travail. Le Comité examine les changements que subit le Manuel, au même titre que ceux apportés aux instructions ministérielles, et cet ouvrage lui est précieux pour mener à bien l'examen des enquêtes du SCRS. Les politiques opérationnelles, dont certaines ont un caractère délicat et parfois intrusif, doivent être conformes aux instructions du Ministre, à la *Loi sur le SCRS*, à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et aux autres lois pertinentes.

Avis concernant les menaces

Aux termes de la Politique du gouvernement du Canada sur la sécurité, les ministères et organismes gouvernementaux sont tenus de protéger leurs informations et biens classifiés et, à cette fin, de faire les évaluations requises des risques et de la menace. Dans sa nouvelle politique, le Service énonce ses responsabilités quant aux avis qu'il fournit sur demande aux ministères et organismes sur toute menace (suivant la définition de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*) connue, présumée ou possible à l'égard des biens de ses clients.

Filature

Le Service a apporté d'importants changements à la politique opérationnelle applicable à la filature. Son but était de la rendre plus explicite et intelligible et de formuler clairement les principes, responsabilités, procédures et mécanismes d'approbation nécessaires à toutes ses opérations de filature.

Le Comité examine les changements que subit le Manuel des politiques sur les opérations, au même titre que ceux apportés aux instructions ministérielles.

Enfin, en ce qui touche le contre-espionnage, voici les directives du Ministre au Service : il « surveillera ces attaques envers les opérations d'information et fera enquête à ce sujet dans la mesure où elles constituent une menace pour la sécurité du Canada ».

Règles concernant le recours

à des sources

À la fin de 1998, le Ministre a envoyé au SCRS un ajout à son instruction d'octobre 1986 sur le recours aux fonctionnaires comme sources confidentielles de renseignement et d'assistance. Cet ajout étend à tous les employés du Parlement et des parlementaires les règles de recrutement de fonctionnaires fédéraux à titre de sources du Service.

En vertu des règles de 1986 applicables aux fonctionnaires fédéraux, le Service doit faire certaines démarches avant de recruter un employé comme source. Il est aussi prévu dans ces règles que le Ministre peut le dispenser de cette obligation s'il le convainc de la nécessité de le faire, sur le plan opérationnel. Comme les employés du Parlement du Canada et des parlementaires ne sont pas des fonctionnaires fédéraux, la nouvelle instruction oblige le Service à consulter le Solliciteur général dans chaque cas avant de faire appel à eux comme sources. Le Comité suivra la manière dont le SCRS met en œuvre cette nouvelle règle et se conforme au protocole qui la régit.

Changements aux politiques et

directives opérationnelles du Service

Le Manuel des politiques sur les opérations du SCRS, qui s'inspire en partie de la manière dont celui-ci interprète les instructions du Ministre, vise à guider et à encadrer les

- faire enquête sur les activités influencées par l'étranger et susceptibles de nuire aux intérêts du Canada;³²
- par l'analyse de l'environnement, surveiller les menaces émergentes qui risquent de susciter de graves problèmes intérieurs au Canada et conseiller le gouvernement à ce sujet;
- entretenir des rapports de liaison à des fins de renseignement avec ses partenaires afin de persuader d'anciens adversaires que leurs besoins en matière de sécurité peuvent être comblés par la liaison et la coopération sans qu'ils aient à recourir à des « activités de renseignement hostiles au Canada »; et,
- prévoir l'impact des progrès technologiques sur sa capacité de collecte, de traitement et d'analyse du renseignement.

Priorités nouvelles parmi les secteurs

d'intérêt existants

Outre ces secteurs d'intérêt tout nouveaux, on note un changement d'accent dans les exigences nationales pour 1998-1999 quant à plusieurs secteurs existants. Au sujet de la criminalité transnationale, le Ministre a demandé au SCRS de s'attacher à « l'augmentation des coûts aux chapitres de la santé et le bien-être qu'entraînent la consommation et le trafic de drogues illicites ainsi que l'érosion de l'assiette fiscale due au fait que les transactions commerciales illégales ne sont pas déclarées ». Aux yeux du Comité, ce changement d'accent semble élargir le champ, déjà vaste, des activités du SCRS dans ce secteur et alimenter le débat sur son rôle dans la lutte contre le crime organisé à l'échelle internationale [voir « Examen de la criminalité transnationale », p. 5].

Le Ministre a donné des instructions au Service de surveiller les « attaques envers les opérations d'information » et de « faire enquête à ce sujet dans la mesure où elles constituent une menace pour la sécurité du Canada ».

Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS

À titre d'organisme fédéral, le Service doit rendre compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada. En raison du sérieux et du degré d'intrusion de ses activités, les mécanismes prévus par la loi pour assurer cette reddition de compte sont rigoureux et comportent bien des facettes. Il existe, au sein du SCRS et à l'extérieur, un certain nombre de systèmes indépendants qui permettent de scruter ces activités et de voir si elles sont conformes au mandat du Service.

Il est du ressort du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (l'un des éléments du régime de responsabilité) d'évaluer le fonctionnement des rouages de la responsabilisation du SCRS à l'endroit du gouvernement et du Parlement et de formuler des observations à cet égard.

A. Rouages de la responsabilisation du SCRS

Les instructions du Ministre

Aux termes de l'alinéa 38a)(ii) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité doit examiner les instructions que le Solliciteur général donne au Service en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi. Ces instructions portent sur certaines catégories d'enquêtes menées par le SCRS dans des secteurs parfois délicats, comme les campus universitaires.

L'analyse du Comité comporte trois volets : l'étude des directives données par le Service

et fondées sur les instructions du Ministre, l'examen de l'exécution des instructions dans des cas particuliers et l'explication de toute fluctuation importante du nombre d'enquêtes nécessitant l'approbation ministérielle. Dans tous ces cas, notre souci est de nous assurer que les instructions pertinentes du Ministre sont claires et que le Service s'y conforme à tous égards.

Le Ministre a donné deux nouvelles instructions durant la période à l'étude.

Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité pour 1998-1999

Dans les exigences nationales, le Cabinet énonce les orientations générales que le SCRS doit donner à ses enquêtes et les lignes de conduite qu'il doit suivre pour remplir ses fonctions de collecte et d'analyse d'informations ainsi que de conseil. Pour 1998-1999, les exigences nationales se situent dans huit secteurs prioritaires pour le SCRS : la lutte contre le terrorisme, le contre-espionnage, le filtrage de sécurité, l'assistance à la collecte de renseignements concernant des États ou des ressortissants étrangers, les activités influen-

cées par l'étranger, l'analyse de l'environnement, la liaison à des fins de renseignement et le développement technologique.

Nouveaux secteurs d'intérêt

Les quatre derniers secteurs diffèrent sensiblement des orientations passées qui, généralement, ne contenaient que les quatre premiers. Plus précisément, voici les exigences nationales auxquelles il est enjoint au Service de répondre en 1998-1999 :

pour les Canadiens. Dans sa décision, la Cour s'est donné du mal pour distinguer ce dossier de l'affaire *Al Yamani c. Canada (Soliciteur général)* où il est statué qu'une disposition de la *Loi sur l'immigration* est contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a exprimé l'avis que le Comité n'avait pas tiré de conclusion déraisonnable au sujet de l'individu.

Renvoi de la Commission canadienne des droits de la personne

Au cours de l'exercice à l'étude, la Commission canadienne des droits de la personne a saisi le Comité d'une affaire. Dans le respect des délais impartis selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le CSARS a fait enquête et présenté son rapport à la Commission, au ministre compétent et au Directeur du SCRS.

Le Comité a établi le bien-fondé de la conclusion du Ministre, en fait et en droit, à savoir que la communication de certains renseignements aux termes des procédures relatives à la plainte en cause en matière de droits de la personne révélerait des informations classifiées.

nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elle appartient à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elle est susceptible de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation.

Le Comité avait aussi recommandé que le gouvernement en conseil fasse délivrer, en vertu du paragraphe 40(1) de la *Loi sur l'immigration*, une attestation ayant pour issue finale l'expulsion du requérant hors du Canada. À l'occasion d'une demande ultérieure de contrôle judiciaire, celui-ci a contesté non seulement la conclusion du Comité, mais également ses procédés et procédures.

Dans sa décision, la Cour a conclu que la demande de contrôle judiciaire devait être rejetée essentiellement pour les motifs invoqués par la Cour suprême dans l'arrêt *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*. Les arguments du requérant n'ont pas convaincu les juges de l'existence d'erreurs dans les décisions antérieures où l'on avait statué que le Comité de surveillance avait pesé avec soin et diligence les intérêts du requérant dans la communication de documents confidentiels.

Comme dans l'arrêt *Chiarelli*, la Cour a statué que la conclusion du Comité, à savoir que le requérant avait violé une condition essentielle permettant de demeurer au Canada, était conforme aux principes de justice fondamentale. Elle a en outre conclu que l'expulsion possible du requérant n'était pas attribuable à une condamnation criminelle pour une infraction relativement mineure, mais plutôt au fait qu'il était un danger

déposé une demande d'autorisation d'en appeler de la décision rendue en 1997 par la Cour d'appel fédérale qui avait déterminé la compétence du Comité à enquêter sur son cas. La Cour suprême a rejeté cette demande le 30 avril 1998.

Depuis la réouverture de notre enquête, l'avocat de M. Zündel a présenté une demande de contrôle judiciaire à l'égard d'un certain avis de procédure émanant du membre qui avait mené l'enquête. À la suite de la requête du procureur général du Canada, le juge McKeown de la Cour d'appel fédérale a annulé la demande de M. Zündel le 18 juin 1999. Depuis, le Comité a reçu un avis d'intention de M. Zündel de porter cette dernière décision en appel.

Rapport ministériel en vertu de la Loi sur l'immigration

Le Comité n'a reçu du Ministre aucun rapport semblable en 1998-1999. La Cour fédérale doit procéder en août 1999 au contrôle judiciaire d'une affaire mettant en cause un rapport ministériel reçu en 1996-1997³¹.

Décision de la Cour d'appel fédérale

Dans un jugement rendu le 19 juillet 1999, la Cour d'appel fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision que le Comité avait rendue en 1988. À l'époque, il avait conclu que l'individu visé dans la plainte était décrit à l'alinéa 19(1g) de la *Loi sur l'immigration* : une personne dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elle commettra des actes de violence de

La Cour a conclu que l'expulsion possible du requérant n'était pas attribuable à une condamnation criminelle pour une infraction relativement mineure, mais plutôt au fait qu'il était un danger pour les Canadiens.

Les résultats de son enquête figurent à la page 31 du présent rapport.

Plaintes non fondées au sujet d'activités du SCRS

Le Comité a examiné douze plaintes portant sur des activités du SCRS et, dans chaque cas, il a jugé que le Service n'avait rien à voir avec le prétendu harcèlement. L'examen de deux autres dossiers a montré l'absence de fondement des allégations voulant que le SCRS ait fourni des renseignements défavorables à des employeurs.

Plaintes ne relevant pas du CSARS ou affaires en instance judiciaire

Deux plaintes adressées au Comité étaient de nature criminelle et ne concernaient ni le SCRS ni des questions de sécurité nationale. Le Comité a refusé de les examiner. Dans un troisième dossier, un individu s'était plaint au CSARS de la décision du Service de ne pas le rencontrer parce qu'il était mêlé à une affaire dont le tribunal était alors saisi. Après étude du dossier, le Comité a déterminé que la décision du Service était juste.

Évaluation incomplète

Le Comité a conclu que le Service s'était conformé à la politique existante en informant un ministère qu'il n'était pas en mesure de fournir une évaluation de sécurité exacte et significative vu que le plaignant habitait au Canada depuis moins de douze mois.

Mentionnons toutefois que la politique actuelle prévoit des circonstances particulières où l'administrateur général d'un ministère peut décider d'octroyer le plus bas niveau d'habilitation (Confidentiel) à

Plaintes concernant des habilitations de sécurité

Refus d'une habilitation de sécurité

Tel que mentionné ci-dessus, le Comité a mené à terme son enquête sur une plainte relevant de l'article 42 au cours de l'exercice à l'étude. À cette fin, il a entre autres entendu le témoignage de l'administrateur général du ministère qui avait décidé de refuser l'habilitation de sécurité. Les résultats de l'enquête ont été communiqués aux diverses parties.

Inégalité de traitement quant au « droit de révision »

Dans son dernier rapport annuel, le Comité a de nouveau souligné avec force une situation concernant le droit à un recours légal au sein du système de filtrage de sécurité. Actuellement, les employés assujettis au *Règlement sur les mesures de sûreté aux aérodomes* et à la *Loi sur l'aéronautique* n'ont qu'un recours limité en cas de refus d'une habilitation de sécurité. Au cours de l'exercice à l'étude, le gouvernement n'a rien fait pour corriger une situation qui ne peut plus durer, comme l'affirmait le Comité il y a quelque temps.

Constatations concernant les rapports ministériels de 1998-1999

Refus d'attribuer la citoyenneté

Dans l'affaire toujours en cours de la demande de citoyenneté d'Ernst Zündel, celui-ci avait

Au cours de l'exercice à l'étude, le gouvernement n'a rien fait pour corriger une situation qui ne peut plus durer, comme l'affirmait le Comité il y a quelque temps.

L'exercice à l'étude a été marqué par un accroissement du nombre de plaintes au sujet des activités du SCRS en matière de filtrage de sécurité des immigrants.

ne les satisfait pas, le CSARS peut alors, et alors seulement, entrer en scène.

Un deuxième facteur de complexité qui ajoute au temps nécessaire à l'examen des dossiers de filtrage des immigrants est que le Service n'est pas le décideur autorisé. Le Programme d'immigration relève au premier chef du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, le Service jouant à cet égard un rôle consultatif. Puisque le Comité n'est habilité à enquêter directement que sur les activités du SCRS, déterminer l'incidence des entrevues et notes du Service sur toute demande d'immigration exige beaucoup de temps et des ressources considérables de la part du Comité.

Article 41 : Plaintes soustraites aux

enquêtes du Comité au sujet d'activités

du SCRS

Nous avons établi que deux plaintes reçues n'étaient pas de notre ressort du fait que leurs auteurs pouvaient recourir aux mécanismes prévus dans la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi sur le SCRS. Les intéressés ont été informés de cette conclusion. À la demande du cabinet du Solliciteur général, le Comité s'est penché sur une autre affaire qui concernait les plaintes d'un ancien employé du Service.

Historique du traitement des plaintes à l'égard des habilitations de sécurité

Avant la promulgation de la Loi sur le SCRS, non seulement beaucoup d'individus ignoraient-ils qu'une habilitation de sécurité leur avait été refusée, mais même ceux qui en étaient avisés n'étaient pas informés du motif du refus. Depuis, la loi oblige le Comité à fournir à l'auteur de toute plainte autant d'informations que le permettent les exigences de la sécurité nationale quant aux circonstances entourant le refus d'une habilitation de sécurité. Le Comité doit alors examiner tous les faits pertinents à l'affaire et se prononcer sur la validité de la décision de l'administrateur général, puis présenter ses recommandations au Ministre ou à l'administrateur général compétent.

L'immigration, les définitions du Service qualifiées de trop vastes pour les termes « membre » et « organisation terroriste » et les allégations voulant que le SCRS ait tenté de miser sur le processus de filtrage pour recruter des gens comme sources.

Les questions exposées dans les plaintes étaient à la fois complexes et variées. Même si l'enquête sur chacune n'a pu être terminée à temps pour que les résultats puissent figurer dans le présent rapport, le Comité a tiré diverses conclusions sur les obstacles auquel il s'était heurté dans le processus d'examen du rôle du Service en matière de filtrage des immigrants.

Le premier obstacle est la confusion que peuvent susciter dans toute demande les retards attribuables à diverses causes. Souvent, les demandeurs n'ont pas d'avocat et ne connaissent pas la procédure relative aux plaintes. Dans ces cas-là, le Comité les informe qu'ils doivent d'abord déterminer si le retard est attribuable au SCRS ou au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration²⁹. Si le Service est fautif, les intéressés doivent d'abord porter plainte auprès du Directeur du SCRS en vertu de la loi. S'ils ne reçoivent pas de réponse³⁰ ou que celle-ci

Constatations au sujet des plaintes portées en 1998-1999 « contre des activités du SCRS »

Au cours de l'exercice 1998-1999, le Comité a reçu 53 nouvelles plaintes relevant de l'article 41 (« activités ») de la *Loi sur le SCRS*. Il a en outre mené à terme son enquête sur une plainte portée en 1996-1997 en vertu de l'article 42, mais il n'a pu terminer son rapport à temps pour en faire état dans le présent rapport annuel. Des poursuites judiciaires ont à nouveau retardé notre enquête sur un rapport ministériel relevant des articles 19 et 20 de la *Loi sur la citoyenneté*. Nous avons terminé notre enquête sur une affaire que nous avait soumise la Commission canadienne des droits de la personne; cependant, avec l'accord des parties concernées et l'assistance d'un expert de la Commission, nous tentons de déterminer le bien-fondé

L'exercice à l'étude a été marqué par un accroissement du nombre de plaintes au sujet des activités du SCRS en matière de filtrage de sécurité des immigrants²⁷. Les sujets des plaintes étaient variés : le fait que des demandeurs n'ont pas été avertis à l'avance d'entrevues de filtrage de sécurité, la nature de certaines entrevues, le genre de questions posées et la manière dont elles l'ont été, l'exacitude du compte rendu d'une entrevue, la forme de « coopération²⁸ » que des plaignants ont dit être attendue de leur part, le contenu présumé d'une note d'entrevue du Service (le contenu est dit présumé parce que le demandeur n'a pas vu la note), le temps pris par le SCRS pour fournir son avis aux autorités de

de l'allégation (en l'occurrence, un acte discriminatoire présumé).

Activités du SCRS (article 41) : plaintes en matière d'immigration

Tableau 3
Plaintes (du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999)

	Nouvelles plaintes	Reportées de 1997-1998	Réglées en 1998-1999	Reportées à 1999-2000
Activités du SCRS	53	3	37	19
Habilitations de sécurité	0	1	0	1
Immigration	0	0	0	0
Citoyenneté	0	1	0	1
Droits de la personne	1	0	1	0

aux autorités de la Citoyenneté. Au cours de l'exercice 1998-1999, le SCRS a reçu en tout 159 939 demandes de CIC. De ce nombre, 36 dossiers ont donné lieu à des notes d'information dont aucune ne contenait de recommandation de rejet.

Le report de deux dossiers a été approuvé par le Solliciteur général et celui d'un troisième était à l'étude³⁶.

B. Enquêtes sur les plaintes

Outre l'examen des activités du Service en matière de renseignement, le Comité de surveillance a pour fonction distincte d'enquêter sur les plaintes du public au sujet de toute action du SCRS. À cet égard, trois domaines distincts ressortissent au Comité :

- À titre de tribunal quasi judiciaire, le SCARS est habilité à examiner toute affaire ayant trait aux habilitations de sécurité exigées par le gouvernement fédéral, y compris les plaintes à l'égard du refus d'habilitations à des fonctionnaires ou à des fournisseurs de l'État, et à faire rapport à ce sujet.
- Le Comité peut faire enquête sur les rapports de ministres à l'endroit de personnes relativement à des affaires de citoyenneté et d'immigration, à certains dossiers touchant les droits de la personne et au crime organisé.
- Comme le prescrit la *Loi sur le SCRS*, le SCARS reçoit en tout temps les plaintes qui peuvent être portées « contre des activités du Service ».

Système d'alerte (d'interception) aux points d'entrée

Grâce à l'Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi, le SCRS peut (par l'entremise de CIC et de Revenu Canada) alerter le personnel affecté aux points d'entrée de l'arrivée imminente au Canada de tout individu représentant une menace pour la sécurité. Le but est de permettre aux fonctionnaires de CIC et des Douanes de déterminer si l'intéressé est admissible. En 1998-1999, le Service a donné l'alerte à 15 reprises à des points d'entrée, permettant ainsi de refouler 8 personnes. Dans 3 des 15 cas, les individus ont été interviewés et admis au Canada. Le Service ne sait pas si, en fait, les autres ont tenté d'entrer au pays.

Le SCRS, les demandes de citoyenneté et la Liste d'alerte

En 1997, CIC a instauré un système postal permettant d'acheminer toutes les demandes de citoyenneté au Centre de traitement des données de Sydney, en Nouvelle-Écosse. Dans le cadre des procédures établies, les noms des intéressés sont communiqués par voie électronique au SCRS afin qu'il vérifie s'ils figurent dans la banque de données du Système d'information sur le filtrage de sécurité. Cette liste d'alerte contient actuellement les noms d'un nombre d'individus qui ont attiré l'attention du Service dans le cadre d'enquêtes approuvées par le CARC et qui, sans être encore citoyens canadiens, ont obtenu le statut d'immigrant reçu.

La grande majorité des demandes de citoyenneté sont traitées promptement. Quant aux autres, le Service les analyse plus en profondeur avant de faire ses recommandations

Le filtrage de sécurité dans l'administration fédérale

La Politique fédérale sur la sécurité prévoit deux types d'enquêtes de sécurité du personnel : une évaluation de fiabilité et une évaluation de sécurité. Ces évaluations font partie des conditions d'emploi prévues dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Cote de fiabilité de base

Chaque ministère et organisme fédéral a la responsabilité de décider quel type d'enquête de sécurité est nécessaire. Cette décision dépend de la nature délicate des renseignements et des biens auxquels l'intéressé devra avoir accès. Le niveau « minimum » d'enquête est exigé pour les personnes qui sont nommées ou affectées à un poste pour six mois ou plus dans la fonction publique, et pour celles que la fonction publique fédérale engage à contrat pour plus de six mois et qui doivent avoir accès régulièrement aux installations de l'État. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès uniquement à des renseignements de nature non délicate (c.-à-d. non classifiés ou non désignés).

Cote de fiabilité approfondie

Une cote de fiabilité approfondie est exigée quand les fonctions d'un poste de fonctionnaire fédéral ou d'un contrat nécessitent un accès fréquent aux renseignements ou biens classifiés de l'État, quelle que soit la durée de l'affectation. Les personnes qui obtiennent cette cote peuvent avoir accès, au besoin, à des renseignements et biens désignés.

Les ministères et organismes fédéraux ont la responsabilité de déterminer quelles vérifications sont nécessaires quant aux données personnelles, aux études ou aux titres et qualités professionnels ainsi qu'aux données sur l'emploi. Ils peuvent aussi décider de faire une vérification nominale du casier judiciaire.

Lorsqu'ils font des évaluations de fiabilité, les organismes fédéraux sont tenus de porter des jugements justes et objectifs qui respectent les droits des intéressés. D'après la Politique sur la sécurité, « les personnes visées doivent avoir l'occasion d'expliquer les renseignements défavorables avant qu'une décision ne soit prise, et il faut leur donner les motifs du refus d'une cote de fiabilité, à moins que ces renseignements ne fassent l'objet d'une exception en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ».

Les évaluations de sécurité

Au sens de la *Loi sur le SCRS*, l'évaluation de sécurité est un jugement porté sur la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, sur sa fiabilité. Avant de demander une évaluation de sécurité, le ministre ou organisme gouvernemental compétent doit autoriser une cote de fiabilité « de base » ou « approfondie ». Même si elle a obtenu cette cote administrativement, une personne ne peut être nommée à un poste donnant accès à des renseignements ou biens classifiés tant que la cote de sécurité ne lui a pas été attribuée.

d'immigration à l'étranger, dont 7 333 en provenance des États-Unis et 3 989 faisant l'objet de consultations de la part d'agents de liaison-sécurité du SCRS à l'étranger.

Durée des évaluations de sécurité
Au cours de l'exercice considéré, les filtrages de sécurité à l'immigration ont duré 43 jours dans 50,3 % des cas et 92 jours dans les 49,7 % de cas restants. De plus, 99,3 % de l'ensemble des cas de filtrage ont été effectués en moins d'une année.

Nature des avis du Service

Pendant la période à l'étude, le Service a remis 128 notes à CIC. De ce nombre, 51 étaient des « notes d'information », tandis que les 77 autres étaient des avis à l'effet que la personne était inadmissible au Canada pour des motifs de sécurité, de l'avis du Service. Invité par le Comité à lui faire part des décisions auxquelles ses avis donnent lieu, le SCRS a affirmé qu'il lui est impossible de connaître la portée de ses avis sur telle et telle décision étant donné la multitude des facteurs d'admissibilité dont CIC tient compte.

Index des renseignements relatifs à l'exécution de la Loi²⁵

L'IRREL, base de donnée du CIC, est conçu pour alerter les fonctionnaires de l'immigration à l'étranger et ceux aux points d'entrée au Canada au sujet des personnes qui représentent une menace pour la sécurité. Il permet au SCRS de fournir les données signalétiques de base des personnes qui peuvent faire l'objet de mesures d'exécution. En 1998-1999, le Service a fourni à CIC 132 noms de terroristes connus ou présumés à ajouter à l'IRREL.

présentées au Canada par des immigrants et des réfugiés²⁴. Durant l'exercice considéré, ce programme lui a valu 30 945 demandes de filtrage. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) lui envoie directement la grande majorité des demandes par la liaison électronique de données de son Centre de traitement des données situé à Vegreville, Alberta. Actuellement, le temps de traitement des demandes est en moyenne de 11 jours : 9 pour celles qui sont présentées au Canada par voie électronique et 96 pour les demandes faites par écrit.

Demandes de résidence permanente d'immigrants et de réfugiés présentées à l'étranger
Les demandes de résidence permanente provenant d'immigrants et de réfugiés à l'extérieur du Canada relèvent du Programme de filtrage des demandes d'immigration à l'étranger. En vertu de ce programme, le SCRS partage la responsabilité du processus de filtrage de sécurité avec les fonctionnaires de CIC à l'étranger, soit généralement les gestionnaires du Programme d'immigration.

D'ordinaire, le Service ne prend part au processus de filtrage des demandes d'immigration que s'il y est invité par un gestionnaire du Programme d'immigration ou s'il reçoit des renseignements défavorables d'informateurs confirmés. Cette façon de faire lui permet de se concentrer sur les dossiers présentant le plus de risques. Le nombre de dossiers confiés au SCRS représente environ 25 p. 100 du volume national. Au cours de l'exercice à l'étude, le Service a reçu 21 576 demandes en vertu du Programme de filtrage des demandes

Les noms de tous les intéressés sont communiqués au SCRS afin qu'il vérifie s'ils figurent dans la banque de données du Système d'information sur le filtrage de sécurité.

cette année ne recommandait de refuser l'habilitation et treize étaient des notes « d'information ».

Entente avec un organisme provincial

en matière de filtrage

Le Solliciteur général a autorisé temporairement le Service à faire un nombre limité de vérifications dans ses banques de données à l'égard de spécialistes étrangers qui devaient travailler pour un organisme provincial. En pareil cas, le SCRS consulte ses fichiers et fait une évaluation de sécurité, mais il ne formule pas de recommandation. Il a traité 70 demandes qui ont donné lieu à une note d'information.

Filtrage pour le compte

d'organismes étrangers

Le Service peut conclure avec des organismes étrangers des ententes visant la prestation réciproque de vérifications de sécurité sur le compte de Canadiens et sur d'autres

personnes qui ont habité au Canada. Durant l'exercice à l'étude, le SCRS a traité 1 064 demandes dont 161 ont donné lieu à des enquêtes sur place et à 6 notes d'information.

Programmes de filtrage de sécurité

à l'immigration

Outre ses enquêtes de filtrage des demandes d'immigration, le Service fournit des avis au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC). Les pouvoirs nécessaires à cette fin lui sont conférés dans les articles 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS*. Son rôle²³ à cet égard va des échanges d'informations (sur les questions concernant les menaces pour la sécurité du Canada) aux évaluations destinées à CIC au sujet des catégories non admissibles en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Demandes de résidence permanente d'immigrants et de réfugiés au Canada
Le SCRS a la responsabilité exclusive de filtrer les demandes de résidence permanente

- Rôle du CSARS quant aux plaintes sur les activités du SCRS**
- Aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance doit enquêter sur les plaintes reçues de « toute personne... contre des activités du Service ». Cependant, il ne peut faire enquête que si deux conditions sont remplies :
- la plainte doit d'abord avoir été présentée au Directeur du SCRS sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le Comité (environ 30 jours) ou fourni de réponse qui satisfasse le plaignant; et
 - la plainte ne doit pas, de l'avis du CSARS, être frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.
- Ces conditions n'empêchent aucunement le Comité de faire enquête et de formuler des constatations et recommandations sur les cas où les plaignants estiment n'avoir pas reçu de réponse satisfaisante du SCRS.
- De plus, aux termes du paragraphe 41(2), le CSARS ne peut enquêter sur une plainte susceptible d'être réglée au moyen d'une autre procédure établie en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Section 2 : Filtrage de sécurité et enquêtes sur les plaintes

A. Filtrage de sécurité

du Service peuvent être déterminantes dans la décision de Citoyenneté et Immigration Canada d'admettre une personne au pays ou de lui octroyer le statut de résident permanent ou la citoyenneté. De façon plus générale, les renseignements recueillis par le SCRS servent à établir les profils nécessaires au filtrage des demandes d'immigration.

Évaluations de sécurité en 1998-1999

Le nombre d'évaluations de sécurité faites cette année pour le gouvernement a atteint 31 885²², le temps de traitement étant en moyenne de 4, 9 et 11 jours pour les habitations de sécurité de niveaux I, II et III, respectivement. Le Service a en outre traité 26 364 demandes de filtrage aux termes du Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports, qui relève de Transports Canada. Ses avis aux clients prennent la forme de « notes ». Selon les données du SCRS, aucune des notes concernant les 58 249 évaluations qu'il a effectuées en tout

Dans le contexte de la *Loi sur le SCRS*²¹, les responsabilités du Service en matière de filtrage de sécurité touchent deux sphères distinctes : l'emploi dans la fonction publique fédérale, pour les postes exigeant une habilitation de sécurité, et le Programme d'immigration canadien. Dans ces deux cas, le service consiste à fournir des évaluations de sécurité à d'autres décideurs.

En ce qui touche l'emploi dans la fonction publique fédérale, les évaluations de sécurité du SCRS servent à déterminer si quelqu'un peut obtenir une autorisation d'accès à des renseignements ou biens classifiés. Au sujet des dossiers d'immigration, les évaluations

Décisions touchant les habilitations de sécurité – Loyauté et fiabilité

La décision des ministères fédéraux d'attribuer ou de refuser une habilitation de sécurité repose d'abord sur les recommandations du Service. Dans son rapport à l'organisme fédéral qui s'adresse à lui, le SCRS exprime son opinion sur la « loyauté » de l'intéressé envers le Canada et sur sa « fiabilité » en ce qu'elle se rapporte à la loyauté. Selon la Politique fédérale sur la sécurité, l'habilitation de sécurité est refusée aux personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire :

- « en ce qui concerne la loyauté, qu'elles participent ou pourraient participer à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS* »;

- « en ce qui concerne la fiabilité, qu'en raison de croyances personnelles, de traits de caractère, de relations avec des personnes ou des groupements considérés comme une menace pour la sécurité ou qu'en raison de leurs liens familiaux ou étroits avec des personnes vivant dans des pays hostiles ou tyranniques, elles pourraient révéler ou être incitées à agir de façon à constituer « une menace envers la sécurité du Canada »; elles pourraient révéler ou être incitées à révéler ou faire en sorte que soient révélés sans autorisation des renseignements classifiés ».

dossiers ne signifie pas forcément qu'il y a eu changement sur le plan des menaces pour la sécurité nationale. Au contraire, de telles variations peuvent traduire des changements quant à l'appartenance à tel ou tel groupe, ou encore un déplacement d'accent de la part du Service. Nous analyserons plus en profondeur toute tendance significative qui pourrait s'accentuer.

doivent être conservés après que les employés en ont fini. Une fois cette période expirée, la Sous-section des exigences des Archives nationales (SSEAN), au Service, consulte le personnel du secteur opérationnel du SCRS pour déterminer quels dossiers doivent être conservés, détruits ou envoyés aux Archives nationales.

Au cours de l'exercice 1998-1999, de concert avec le secteur opérationnel, la Sous-section a examiné 25 948 dossiers qui lui ont été signalés grâce au système courant de rappel. De ce nombre, 20 294 ont été détruits et 5 618, conservés. Le SCRS nous a informés que 36 dossiers à valeur archivistique ont été retirés du fonds des dossiers actifs et seront envoyés aux Archives nationales suivant le calendrier préétabli.

Statistiques sur les nouveaux dossiers

La compilation de statistiques sur les dossiers au fil des trois derniers exercices financiers a fait ressortir plusieurs tendances intéressantes :

- une hausse du nombre de dossiers de ressortissants étrangers séjournant au Canada et intéressant l'antiterrorisme; une diminution minime et constante du nombre de dossiers d'extrémistes de droite; et
- de légères fluctuations dans le nombre global de dossiers de filtrage de sécurité, ce qui était prévu, alors que le nombre des dossiers de filtrage d'immigrants et de réfugiés augmentait au cours de ces trois exercices.

Le Comité se garde bien de tirer trop de conclusions de telles observations. La diminution ou l'augmentation du nombre des

C'est au Comité qu'il

appartient de veiller

à ce que le Service

se conforme

rigoureusement aux

conditions imposées

par la Cour.

Parmi les demandes faites au CST pendant la période de référence, trois ont attiré l'attention du CSARS, les circonstances et les personnes en cause ne pouvant, à son avis, être considérées comme des menaces pour la sécurité nationale. L'une de ces demandes, par exemple, visait une affaire purement criminelle qui débordait le mandat du SCRS.

Gestion, conservation et élimination des dossiers

Les dossiers sont le pendant essentiel de la collecte des renseignements. Pour toute enquête ou cible approuvée, le SCRS doit en ouvrir un et il faut aussi établir un système permettant aux employés désignés d'accéder à l'information qu'il y verse. Ce système de collecte est assujéti à la restriction claire, prévue dans la *Loi sur le SCRS*, qui contraint le Service à recueillir l'information « dans la mesure strictement nécessaire ». Chaque année, le Comité étudie à fond les dossiers opérationnels du SCRS.

Dans le rapport annuel de cette année, outre les résultats de l'examen des dossiers, qui se retrouvent généralement dans cette partie, nous faisons aussi état d'une étude spéciale sur les dossiers qui avaient échappé par mégarde au système de gestion du Service. Vous trouverez à la page 33 le compte rendu de nos recherches à ce sujet.

Élimination des dossiers

Le calendrier de conservation et d'élimination des dossiers du SCRS, qui est établi à l'avance avec l'Archiviste national, prévoit pendant combien de temps les dossiers

toutes les conditions énoncées dans l'ensemble des mandats de cette catégorie.

Comme il l'affirmait dans son rapport de l'an dernier, le Comité considère que l'approbation des mandats est la prérogative de la Cour fédérale. Par contre, c'est à lui qu'il appartient de veiller à ce que le Service se conforme rigoureusement aux conditions imposées par la Cour. Le CSARS continuera de surveiller les politiques et les usages opérationnels du SCRS quant à l'exercice des pouvoirs octroyés au moyen de mandats.

Conservation des renseignements

Le Comité a mis au jour deux cas de renseignements qui avaient été conservés sans motif légitime. Les deux concernaient des documents qui n'avaient aucun rapport manifeste avec le renseignement étranger ni avec le renseignement de sécurité. Le Comité les a portés à l'attention du Service.

Les renseignements recueillis aux termes de l'article 16 et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST)

Comme il est interdit au SCRS de recueillir des renseignements sur des ressortissants ou entreprises du Canada, le CST applique le principe de la « divulgation minimale » à l'information qu'il lui communique couramment. Dans des circonstances particulières, le Service peut demander au CST de lui révéler l'identité d'individus s'il estime que cela concerne l'une de ses enquêtes en vertu de l'article 12 (« menaces envers la sécurité »). Le Comité scrute régulièrement ces demandes au CST pour en vérifier la légitimité et la conformité aux lois et politiques existantes.

rapport annuel de 1996-1997, le Comité a exprimé son inquiétude face à des demandes « périmees », remontant à cinq ans dans certains cas. Pendant l'exercice considéré, il a appris que la période maximale de validité de toute demande au SCRS avait été fixée à un an.

Le second fait nouveau est d'ordre opérationnel. L'an dernier, parmi les demandes d'assistance nécessitant des mandats de la Cour fédérale que nous avons examinées, certaines n'interdisaient pas expressément les enquêtes sur les Canadiens et ne précisaient pas, non plus, les circonstances où ceux-ci peuvent être l'objet d'interceptions fortuites. Ces deux dispositions sont nécessaires en vertu du protocole d'entente de 1987 entre le Service et les ministères demandeurs. Le SCRS a informé le Comité qu'il avait à nouveau soulevé la question auprès du

ministère et celui-ci lui a ensuite fait savoir qu'il ajouterait désormais cette interdiction dans ses demandes.

Décision de la Cour fédérale
En septembre 1997, M^{me} la juge de la Cour fédérale Donna McGillis a statué sur la disposition dite « clause des visiteurs » qui figurait dans une demande de mandat

présentée par le Service en vertu de l'article 12. À son avis, cette disposition constituait une délégation illicite de pouvoirs au SCRS²⁰. Au cours du dernier exercice considéré, la Cour fédérale a de nouveau désapprouvé les pouvoirs discrétionnaires de la haute direction du Service, cette fois à l'occasion d'une demande de mandat relevant de l'article 16. Le SCRS a modifié sa demande en conséquence et entrepris depuis de revoir

Méthodes d'examen

Le Comité emploie diverses méthodes pour examiner la question de la collecte et de l'utilisation des renseignements étrangers :

- scruter les « demandes d'assistance » émanant de ministères;
- examiner tous les renseignements conservés par le SCRS sur le compte de Canadiens pour les besoins de la sécurité nationale;
- étudier toutes les demandes de renseignements du Service au Centre de la sécurité des télécommunications (CST)¹⁹.

Pour le Comité, cet examen a un triple objectif :

- évaluer le rôle du Service à l'égard des demandes en vertu de l'article 16 pour en assurer la conformité au protocole d'entente, à la Loi sur le SCRS et aux directives de la Cour fédérale;
- déterminer si le Service respecte les diverses exigences de la loi quant à la collecte de renseignements par des opérations relevant de l'article 16; et
- de manière générale, évaluer si la coopération du Service avec le CST est conforme à la Loi sur le SCRS.

Constatations du Comité

Demandes ministérielles

Au cours de la période considérée, le Comité a relevé deux importants faits nouveaux au sujet des demandes d'assistance émanant de ministères. Le premier est un changement de la politique touchant la période où les demandes demeurent en vigueur si elles ne sont pas renouvelées ou annulées. Dans son

étrangers », p. 21, le Comité avait formulé l'espoir que la nouvelle instruction sur les ententes avec des organismes étrangers, alors attendue incessamment, réglerait certains problèmes fondamentaux à ce sujet. Encore une fois, cependant, il doit se contenter d'espérer cette nouvelle politique et de souhaiter qu'elle règle certaines questions qu'il avait soulevées. En juillet 1999, le cabinet du Solliciteur général n'avait donné aucune instruction nouvelle. Aux yeux du SCARS, une telle instruction demeure vitale, compte tenu surtout de la hausse rapide du nombre d'ententes entre le SCRS et les organismes étrangers ces dernières années et du fait que des éléments clés de l'instruction actuelle sont dépassées.	
L'examen de plusieurs ententes de liaison au cours de l'exercice a révélé que la Direction de la liaison avec l'étranger et des visites n'a parfois pas obtenu en temps utile des renseignements d'ordre opérationnel qui auraient pu infléchir la décision de conclure certaines ententes. Même s'il est satisfait de la tournure des ententes examinées, en fin de compte, le Comité continuera de surveiller les nouvelles ententes pour s'assurer que les renseignements obtenus par la Direction sont complets et récents.	
Une entente qui laisse perplexe	
Le Comité a demandé au Service des éclaircissements sur un nouvel accord approuvé par le Ministre en 1997-1998. Les services de renseignement du pays en cause participent à la lutte contre les forces terroristes intérieures et le gouvernement lui-même avait un bien piètre bilan quant au respect des droits de la personne. Cependant, le	
SCRS a en outre confirmé au Comité qu'il avait vérifié la fiabilité générale de ces services étrangers.	
Une question qui a suscité les craintes du Comité concerne la désignation claire de toutes les parties à une entente conclue avec un organisme étranger. En vertu de l'instruction ministérielle, tous les organismes visés dans une entente doivent être nommés. Notre étude a cependant révélé qu'un unique nom générique employé dans une entente représentait en fait plusieurs services de renseignement relevant du gouvernement d'un État étranger.	
Collecte de renseignements étrangers	
Rapport n° 109	
Le terme renseignements étrangers désigne les informations qui sont recueillies et analysées sur les « moyens, les intentions ou les activités » d'un État étranger. L'article 16 de la Loi sur le SCRS habilite le Service à recueillir de telles informations à la demande écrite du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ou du ministre de la Défense nationale, avec l'approbation du Solliciteur général. Selon la Loi, cette collecte doit se faire au Canada et ne peut viser des citoyens canadiens, des résidents permanents ni des entreprises canadiennes.	

Ententes avec des organismes étrangers

Avant de conclure une entente avec le gouvernement d'un État étranger ou une organisation internationale, le Service doit, aux termes de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur le SCRS*, obtenir l'approbation du Solliciteur général qui consulte alors le ministre des Affaires étrangères. Pendant les démarches visant à faire approuver une entente avec un organisme étranger, le SCRS ne peut lui communiquer de renseignements classifiés, mais il peut accepter ceux que l'organisme lui fournit de son propre chef.

Ententes en 1998-1999

Au cours de 1998-1999, le SCRS a obtenu du Ministre l'autorisation de conclure trois nouvelles ententes de liaison et il en a aussi élargi onze qui existaient déjà. À la fin de l'exercice, le Service avait 215 ententes de liaison avec 128 pays et 5 avec 3 organisations internationales.

Des 215 ententes actuellement en vigueur, 39 sont « inapplicables », c'est-à-dire n'ont donné lieu à aucun rapport depuis une année ou plus, d'après le Service. Cette non-application peut tenir à divers facteurs, dont la simple absence de besoin d'échanger des informations, les craintes du SCRS quant aux usages professionnels ou au respect des droits de la personne par l'autre organisme ou le fait que le Service estime trop instable la situation politique dans le pays requérant.

Instructions du Ministre

Dans une importante étude dont fait mention son rapport de vérification de l'an dernier

« Liaison du SCRS avec les organismes

ententes officielles pour leur communiquer

des informations ou collaborer sur le plan opérationnel. Cependant, il conclut généralement de telles ententes avec les parties qui exigent des paramètres ou des engagements précis.

Actuellement, le SCRS a 19 protocoles d'entente officiels avec des ministères et organismes fédéraux et 8 avec des provinces. Il a en outre un accord distinct avec plusieurs services de police d'une province.

Ententes en 1998-1999

Le Service n'a conclu aucun nouveau protocole d'entente avec des organismes canadiens durant l'exercice 1998-1999. Le Ministre l'a cependant autorisé à effectuer diverses évaluations de sécurité pour un organisme provincial avant d'approuver la conclusion d'une entente avec cet organisme.

Au cours de l'exercice financier 1998-1999, le Service a en outre apporté de légères modifications « d'ordre administratif » au protocole conclu avec un ministère fédéral afin de traduire des changements de contacts au sein des deux organismes. En 1998, une entente avec un autre organisme fédéral a pris fin d'office conformément à la clause de résiliation. Nous avons été informés qu'après de longues consultations, le SCRS n'avait pas jugé nécessaire de la renouveler.

En 1998, le Conseil du Trésor a fait un transfert budgétaire au Service afin que celui-ci se charge des évaluations de sécurité pour le ministère de la Défense nationale.

Le Comité a constaté avec regret qu'elle a mis fin à cette initiative en 1998-1999.

Ententes avec les ministères et gouvernements

Le SCRS et la Gendarmerie royale du Canada

Notre étude a révélé que, durant la période considérée, les deux organismes semblaient résolus à améliorer le programme de liaison. À cette fin, ils ont rétabli le Comité supérieur de liaison, créé à l'origine pour régler les problèmes et les différends communs, puis dissous en 1993.

Examen du protocole d'entente entre le SCRS et la GRC

Dans le rapport de l'an dernier, le Comité a mentionné que le SCRS et la GRC craignaient que le protocole d'entente existant ne règle pas de façon satisfaisante les problèmes suscités par l'arrêt *Stinchcombe* en matière de divulgation. Dans le cadre d'une étude interne amorcée à l'automne 1998, la GRC a entrepris d'examiner le protocole d'entente qui la lie au Service. Le Comité se penchera sur les résultats de cet examen afin d'en déterminer les incidences possibles sur les activités du SCRS. Il a noté qu'en dépit de l'arrêt *Stinchcombe*, le Service continue de fournir une somme importante d'informations à la GRC.

Ententes avec des organismes canadiens

Dans l'exécution de son mandat, le Service coopère avec les services de police et avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux de l'ensemble du Canada. L'alinéa 17(1)a) de la *Loi sur le SCRS* l'habilite à conclure par écrit des accords de coopération avec des organismes canadiens, moyennant autorisation du Ministre. Le Service n'est pas tenu d'avoir avec eux des

Les mécanismes de liaison et de coopération entre le Service et la GRC sont prévus dans le SCRS et la GRC

Programme de liaison entre le SCRS

Sur l'ensemble des informations écrites que se sont fournies mutuellement les deux organismes au cours de 1998-1999, plus des deux tiers provenaient du SCRS, et cela, en majeure partie de trois directions opérationnelles (Antiterrorisme, Contre-espionnage, Examen, analyse et production), à l'administration centrale.

dans celui de la GRC.

Échanges d'informations Le SCRS et la GRC échangent des informations sur les activités dont ils sont chargés en vertu de leurs mandats respectifs : recueillir et communiquer des renseignements sur les menaces pour la sécurité du Canada, dans le cas du Service, et exercer les fonctions policières à l'égard de ces mêmes menaces, dans celui de la GRC.

1998-1999.

la coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

Au nombre des ententes majeures du Service avec des organismes canadiens figure celle

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

La coopération des deux organismes en 21), voici les faits nouveaux qui ont marqué volets menée sur cette entente (voir page d'information à l'importante étude en deux conclue avec la GRC. À titre de complètement

En dépit de l'arrêt *Stinchcombe*, le Service continue de fournir une somme importante d'informations à la GRC.

Tableau 2 Rapports de l'EAP			
Rapports, études et bulletins de renseignements du SCRS	68		
Commentaires	3		
Comité d'évaluation de renseignements (CER)	5 (instigateur)	17 (collaborateur)	

de certains pays qui étaient ou demeurent des adversaires, pour les inciter à faire preuve de plus de transparence et trouver un terrain propice à la coopération et à l'échange d'informations. Lorsque le Comité a demandé où en étaient ces démarches, le Service a répondu qu'il ne s'était pas fixé d'objectifs précis, mais qu'il considérait comme « sans fin » le processus visant à nouer des liens solides et empreints de confiance avec les services de renseignement étrangers. Pour le SCRS, il s'agit d'un processus positif, lent et prudent, car il oblige à élaborer des paramètres pour l'échange d'informations, à accroître le degré de confiance mutuelle par tous les moyens et à réévaluer régulièrement la situation.

Le Service a mentionné au Comité que les compressions budgétaires de l'État avaient eu des effets marqués sur ses activités. À son avis, le niveau actuel de ses ressources ne lui laisse « guère de marge de manœuvre » quant aux menaces auxquelles il doit porter une attention spéciale.

La Direction de l'examen, de l'analyse et de la production

Dans le rapport de l'an dernier, le Comité a exprimé son intention de faire une étude approfondie sur la Direction de l'analyse et de la production (EAP) du Service. Vous trouverez les résultats de cette étude dans la section 1, à la page 11.

Au moyen de rapports, études et bulletins de renseignements du SCRS, la Direction de l'EAP fournit au gouvernement des avis sur les menaces qui peuvent peser sur la sécurité du pays. Le tableau 2 montre le nombre de documents de cette catégorie que l'EAP a publiés durant l'exercice 1998-1999. Au cours de l'exercice considéré, l'EAP a produit en tout 68 rapports, comparativement à 73 en 1997-1998. Le Service a fourni essentiellement le même apport que l'an dernier au Comité d'évaluation du renseignement (CER)¹⁸. De plus, il a publié trois numéros du périodique non classifié *Commentaires*.

Unité de la liaison gouvernementale

Au SCRS, l'Unité de la liaison gouvernementale de l'EAP est l'organe qui est chargé de cerner les intérêts des ministères et organismes gouvernementaux. En 1997-1998, la Direction avait pris sur elle de publier des rapports trimestriels, réservés au Service, dans lesquels elle exposait en détail les observations et réactions de ses clients.

de ses nouvelles demandes et informé ses bureaux régionaux de ne pas en faire usage si elle figure dans des mandats existants.

Les organes opérationnels du SCRS

La Direction de l'antiterrorisme

La Direction de l'antiterrorisme (AT), l'un

des deux principaux organes opérationnels

du SCRS (l'autre étant la Direction du contre-

espionnage), a pour rôle de fournir au

gouvernement du Canada des avis sur les

nouvelles menaces de violence grave qui

pourraient compromettre la sécurité du pays.

La menace du terrorisme international de-

meure associée aux conflits « liés à la mère

patrie ». Plusieurs groupes extrémistes cana-

diens sont aussi considérés comme des me-

naces possibles pour la sécurité nationale en

raison de leur capacité à fomenter la violence.

Pendant l'exercice considéré, nous avons

relevé d'importants changements (hausse

et diminutions) dans le nombre d'enquêtes

sur les menaces que pouvaient représenter

des groupes extrémistes d'Asie et du

Moyen-Orient. Les priorités de la Direction

se situaient dans les domaines suivants :

terrorisme chimique, biologique, radiologique,

nucéaire et informatique, menaces à l'égard

des systèmes informatiques et financement

de présumées opérations terroristes. De

plus, la Direction de l'AT a dû enquêter sur

de graves menaces intérieures de violence.

Selon le Comité, il convient de noter que,

depuis la fin de la guerre froide, le SCRS

consacre de moins en moins de ressources

aux enquêtes sur le contre-espionnage, au

profit de l'antiterrorisme, à tel point que ce

dernier secteur absorbe actuellement plus

de 60 p. 100 de son budget.

Évaluations de la menace

Le SCRS fournit aux ministères et organismes

fédéraux des évaluations de la menace qu'il

fonde sur des renseignements pertinents et à

propos. Ces évaluations—qu'il effectue sur

demande ou de sa propre initiative—ont trait

aux événements spéciaux, aux menaces pesant

sur des institutions diplomatiques au Canada

et à diverses situations. Elles peuvent jouer

un rôle crucial, car elles permettent d'alerter

les autorités d'une activité qui risque de

dégénérer dans la violence, une manifestation

par exemple, mais également de les rassurer

si, en fait, le risque est minime.

En 1998-1999, la Sous-section de l'évaluation

de la menace, à la Direction de l'AT, a fait

683 évaluations, soit près de 20 p. 100 de plus

que pendant l'exercice précédent. Le Service

n'a fourni aucune explication particulière

sur cette hausse. Le nombre d'évaluations

dépend de divers facteurs, tous indépendants

de sa volonté : nombre de visiteurs étrangers

au Canada, demandes reçues de ministères

et d'organismes gouvernementaux, événements

spéciaux et menaces reçues et survenues au

cours de l'exercice financier.

La Direction du contre-espionnage

La Direction du contre-espionnage (CE)

s'occupe des menaces qui peuvent peser sur

la sécurité nationale en raison des activités

d'espionnage que comportent les opérations

de gouvernements étrangers au Canada.

Dans notre rapport de l'an dernier, nous

mentionnions que le SCRS avait conclu des

ententes avec les services de renseignement

Depuis la fin de la guerre froide, le SCRS consacre de moins en moins de ressources aux enquêtes sur le contre-espionnage, au profit de l'antiterrorisme.

compte achever ce travail au cours de l'exercice 1999-2000.

Rejet de demandes de mandat

En 1998-1999, la Cour fédérale du Canada a rejeté une demande du SCRS visant à faire remplacer des mandats sur le point d'expirer. Comme motif du rejet, elle a affirmé ne pas être convaincue que les exigences des alignés 21(2)a) et b) de la *Loi sur le SCRS* avaient été respectées¹⁶. Sauf erreur, le Service ne prévoyait pas présenter de demande révisée à la Cour fédérale.

Décisions judiciaires récentes

En 1998-1999, la Cour fédérale a rendu deux décisions qui ont infléchi l'emploi de certaines clauses par le SCRS dans ses demandes de mandat.

Dans un cas, la Cour a enjoint au SCRS de supprimer d'une demande de mandat une clause portant sur une catégorie donnée de cibles. Étant particulière à cette affaire, cette décision n'a eu aucun effet sur les autres demandes contenant la même clause.

Dans le second cas, la Cour fédérale a statué que le nouveau libellé donné par le Service à la clause des « endroits fréquents »¹⁷, relativement à un pouvoir de perquisition particulier, était trop vaste et constituait de ce fait un emploi inadmissible de cette clause. Elle a aussi statué qu'il s'agissait d'une dérogation illicite de ses pouvoirs. Cette clause autorisait le SCRS à perquisitionner dans un lieu non mentionné dans le mandat, s'il avait des motifs raisonnables de croire qu'il pouvait y trouver un objet ou article appartenant à la personne visée dans le mandat. Depuis, le Service a supprimé cette clause

En dépit de ces variables, le Comité a toute fois conclu ceci : dans l'ensemble, depuis deux ans, le nombre total des personnes que touchent les pouvoirs octroyés au SCRS par la voie de mandats est demeuré relativement stable et une écrasante majorité de ces personnes étaient des ressortissants étrangers.

Règlements

Selon l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*, le gouvernement en conseil peut prendre des règlements prescrivant la marche à suivre par le Service pour obtenir des mandats. En 1998-1999, il n'y a eu aucun règlement semblable.

Conditions des mandats de la Cour fédérale et faits nouveaux

Conditions des mandats

La plupart des mandats décernés par la Cour fédérale sont assortis de conditions qui limitent l'exercice des pouvoirs conférés dans ces documents et que le Service doit suivre dans l'exécution des mandats. En 1998-1999, la Cour a enjoint au SCRS :

- d'ajouter une nouvelle condition concernant la destruction des images vidéo des personnes qui ne sont pas des cibles, et de réviser une condition existante de manière à limiter le pouvoir discrétionnaire l'autorisant à intercepter des cibles en certains endroits.

Nous avons appris que le SCRS avait amorcé en 1998 un examen exhaustif de ses mandats qui aura une incidence sur les dispositions et conditions de ces documents. La Cour fédérale a déjà approuvé certaines des dispositions et conditions révisées. Le SCRS

Le nombre total des personnes que touchent les pouvoirs octroyés au SCRS par la voie de mandats est demeuré relativement stable.

C. Au sein du SCRS

Statistiques sur les activités opérationnelles

Enquêtes en vertu de l'alinéa 2d)

Le Ministre doit autoriser toute enquête menée par le Service en vertu de la clause sur la « subversion », comme on l'appelle souvent, soit l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS*. En 1998-1999, il n'a autorisé aucune enquête semblable.

Mandats : généralités et données

statistiques

Pour le Comité, la collecte et l'évaluation des données sur les mandats sont des tâches importantes. Outre leur caractère extrêmement intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des divers organes du gouvernement du Canada; c'est précisément pour cette raison que leur utilisation doit être surveillée sans relâche. De plus, les types de mandats et la nature des cibles visées permettent de saisir toute l'ampleur des activités d'enquête du SCRS et sont des

indicateurs clés de la manière dont celui-ci conçoit ses priorités.

Le CSARS compile des statistiques fondées sur un examen trimestriel de tous les mandats décernés par la Cour fédérale et des affidavits qui accompagnent les demandes de mandat. Il glane ainsi chaque année divers types d'informations, dont le nombre de personnes et d'endroits que visent les pouvoirs conférés dans les mandats. Cette façon de faire existait déjà avant la *Loi sur le SCRS*. Le tableau 1 fournit une comparaison du nombre de mandats décernés au cours de trois exercices financiers.

Constatations du Comité

Même si ces statistiques fournissent au Comité une très bonne idée des pouvoirs que le Service sollicite durant un exercice donné, la comparaison des chiffres annuels est moins révélatrice du fait que les demandes de mandats évoluent au fil des décisions judiciaires et des progrès technologiques. De plus, les données brutes concernant les mandats peuvent être trompeuses, car un même mandat peut autoriser l'exercice de pouvoirs contre une ou plusieurs personnes.

Tableau 1
Mandats nouveaux et renouvelés

	1996-97	1997-98	1998-99
Mandats nouveaux	125	72	84
Mandats renouvelés ou remplacés ¹⁵	163	153	163
Total	288	225	247

<p>Infractions à la sécurité interne</p> <p>Nous avons trouvé plusieurs points inquiétants sur le plan de la sécurité. Dans le premier cas, un employé du Service avait divulgué des renseignements opérationnels sans raison valable. Nous nous sommes interrogés sur la manière dont le SCRS avait mené son enquête. Au fil de nos démarches, il nous a expliqué ses actions en détail et nous avons posé directement au Directeur des questions sur le règlement de ce dossier. Nous avons appris que l'affaire avait été examinée aux plus hauts niveaux du Service. Après avoir bien pesé toute l'information, nous avons conclu que le SCRS avait pris des mesures appropriées et traité cette affaire de façon juste.</p> <p>Le deuxième cas est la perte temporaire d'informations classifiées, résultant du fait que les employés croyaient à tort devoir suivre certaines procédures pour transférer ces informations. À la suite de l'incident, le SCRS a modifié ses procédures de traitement de l'information et revu les directives aux employés à cet égard.</p> <p>Nous avons en outre examiné d'autres cas moins graves, dont des allégations de consultation non autorisée de la base de données du SCRS. Dans un cas, l'enquête interne a permis d'établir que la plupart des demandes d'accès de l'employé en cause étaient légitimes, mais on a décelé des infractions mineures à la sécurité. Les autres infractions présumées se sont révélées sans fondement.</p>	<p>tion d'opérations régionales, présentées par le Service au Ministre, et sur toutes celles adressées à la haute direction au sujet d'opérations entourant des « institutions névralgiques », c'est-à-dire concernant la dissidence, les activités illicites et certaines autres questions.</p> <p>Constatations du Comité</p> <p>Même si les incidences d'une affaire en matière d'orientation nous ont inquiétés initialement, nous avons finalement conclu que toutes les opérations faisant appel à des sources, que nous avons scrupuleusement, étaient conformes à la loi et aux instructions ministérielles. Nous poursuivons toutefois notre investigation au sujet d'une autre enquête qui a attiré notre attention au cours de cet examen.</p>
<p>Les infractions à la sécurité interne peuvent avoir des conséquences catastrophiques sur un service de renseignement et sur les intérêts auxquels il est chargé de veiller. Au SCRS, la sécurité interne relève du directeur général responsable de cette question, qui dirige les agents compétents à l'administration centrale et dans chaque bureau régional. S'il y a manquement à la sécurité, le directeur général ou ses représentants font enquête et recommandent les correctifs à prendre.</p> <p>Au cours de 1997-1998, le Comité s'est penché sur les cas de manquements présumés et réels à la sécurité dans un bureau régional et il a examiné les mesures de sécurité qui y avaient été prises.</p>	<p>Sécurité interne</p>

Le Comité s'est penché sur toutes les demandes d'approbation d'opérations régionales, présentées par le Service au Ministre, et sur toutes celles adressées à la haute direction au sujet d'opérations entourant des « institutions névralgiques ».

demande de mandat présentée ultérieurement contre le groupe cible.

Quant au processus de préparation des demandes de mandat en général, le Comité en poursuit l'étude. Dans deux rapports, il a déjà fait état des lacunes de certaines demandes du SCRS pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats. Comme la rédaction soignée des affidavits est cruciale pour l'intégrité du processus d'autorisation et d'enquête, le Comité la considère avec le plus grand sérieux.

Le Comité a noté que, parmi les demandes de mandat qu'il a examinées pour la période considérée et pour les précédentes, les affidavits récents étaient nettement meilleurs à tous égards. Ce relèvement de la qualité, espère-t-il, est le fruit des améliorations que le Service a apportées dernièrement au processus de préparation de ses demandes.

Exécution des mandats

Le Comité a constaté que, dans l'exercice des pouvoirs octroyés par la voie de mandats au bureau régional, le Service avait respecté tous les termes et conditions énoncés dans ces documents.

Suivi des mandats
Le processus permettant au SCRS de suivre les demandes de mandat intéresse aussi le Comité. Les dossiers ouverts à cette fin et tenus sous forme de journal fournissent un autre moyen de s'assurer que toutes les procédures prévues ont été suivies à la lettre. Pendant la période considérée, le Comité n'a décelé aucune anomalie dans les dossiers de suivi des mandats.

Contrôle de la qualité des rapports
Comme les rapports d'interception peuvent servir à justifier des demandes d'autorisation d'enquête ou d'opération nécessitant un mandat, leur exactitude est vitale, comme celle des transcriptions.

La vérification de cette année a révélé que le bureau régional concerné contrôlait la qualité de ses rapports en se fondant sur la politique provisoire nationale de 1997 à cet égard.

Nous avons appris que ce bureau avait pris des mesures pour assurer la qualité des rapports de ses analystes. Ainsi, le programme de contrôle de la qualité lui a permis non seulement de former les nouveaux analystes à rédiger des rapports de qualité, mais également d'apprécier régulièrement leur rendement et d'évaluer officiellement la qualité de leurs rapports.

De par leur nature même, les opérations délicates sont assez souvent l'objet d'instructions du Ministre. De plus, les règles à suivre dans leur exécution sont exposées de façon relativement détaillée dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS et toute demande visant une telle opération, selon qu'elle est plus ou moins délicate, exige au moins l'approbation de la haute direction du Service.

La vérification régionale a amené le Comité à choisir au hasard et à examiner une série d'opérations faisant appel à des sources humaines. Elle lui a aussi permis de se pencher sur toutes les demandes d'approba-

Examen d'opérations délicates

Comme la rédaction soignée des affidavits est cruciale pour l'intégrité du processus d'autorisation et d'enquête, le Comité la considère avec le plus grand sérieux.

Constatations du Comité

Préparation des demandes de mandat
À partir d'une liste exhaustive de tous les mandats exécutés par le bureau régional pendant la période considérée, le Comité a choisi trois demandes du Service visant deux groupes et intéressant l'antiterrorisme¹⁴. Nous y avons trouvé divers énoncés qui ne traduisaient fidèlement ni les renseignements opérationnels ni ceux de sources ouvertes que le SCRS avait en mains.

Au sujet de la première demande, nous avons d'abord relevé dans l'affidavit un grand nombre d'inexactitudes et d'affirmations non confirmées. Pour étayer ces affirmations douteuses, le Service a par la suite fourni d'autres documents au Comité qui les a étudiés et a constaté qu'ils corroboraient la plupart des affirmations.

D'après nous, certaines affirmations demeuraient cependant douteuses et ne traduisaient fidèlement ni les renseignements opérationnels ni ceux de sources ouvertes dont disposait le Service : dans l'affidavit, la source de diverses informations n'était pas claire et certaines d'entre elles n'étaient pas corroborées.

Les deux autres demandes contenaient aussi plusieurs affirmations sans fondement suffisant, à notre avis : les faits connus ne menaient pas aux conclusions du Service, certains faits étaient mal fondés ou les affirmations reposaient sur des informations périmées. Quant aux deux derniers points, le Service s'est rangé à notre avis. Dans le dernier cas, nous a-t-on dit, l'énoncé que nous avons mis en doute ne figurait pas dans la

demandes ont été rejetées parce qu'elles ne répondaient pas aux critères des menaces définies aux alinéas 2a) ou b) de la *Loi sur le SCRS*. Le CSARS a en outre appris que le Service avait par la suite présenté des demandes révisées à la Cour fédérale, qui a décerné les mandats sollicités.

Le Comité n'a constaté aucun effet particulier de ces décisions sur les activités opérationnelles mêmes, mais il a constaté qu'afin de suivre l'évolution du processus en matière de contrôle judiciaire, le Service est plus précis et rigoureux dans la préparation de ses demandes de mandat.

Changements à une clause d'un mandat
En 1997-1998, dans une décision qui semble découler de l'arrêt *McGillis*¹⁵, la Cour fédérale a supprimé d'une clause le terme « motifs raisonnables de croire », retirant ainsi à la haute direction du SCRS le pouvoir discrétionnaire d'autoriser l'exercice de pouvoirs conférés par mandat contre une certaine catégorie de cibles. Cela a eu pour effet d'obliger le Service à assurer une plus grande certitude à l'égard des faits présentés à la Cour. Il a par la suite supprimé ce terme dans toutes les clauses semblables de ses demandes de mandat.

Contenu des affidavits
En 1997-1998, la Cour fédérale a demandé que certaines sources d'informations fournies à l'appui des demandes de mandat soient mentionnées explicitement dans les affidavits. Nous avons été informés que le Service s'était par la suite conformé à cette requête dans tous ses affidavits.

Le Service est plus précis et rigoureux dans la préparation de ses demandes de mandat.

d'enquête a mis au jour une erreur de fait et deux points qui, à notre avis, étaient exagérations par rapport aux renseignements sur lesquels se fondait la demande.

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

L'article 21 de la *Loi sur le SCRS* réserve à la Cour fédérale du Canada le pouvoir d'habilier le Service à exercer des pouvoirs conférés par la voie de mandats, comme celui d'intercepter du courrier ou des conversations téléphoniques. Pour obtenir de tels pouvoirs, le SCRS doit présenter à la Cour une demande accompagnée d'un affidavit attestant les faits qui nécessitent sa démarche. Chaque année, le Comité examine un certain nombre d'affidavits en les comparant à l'information versée dans les dossiers du Service et en tentant de répondre à trois questions centrales :

- Les faits énoncés dans les affidavits traduisent-ils fidèlement l'information qui a servi à rédiger ces documents?
- Les arguments que le Service invoque devant le tribunal sont-ils remis dans le bon contexte?
- Les faits, circonstances et déclarations de principes figurant dans les affidavits sont-ils énoncés de façon complète, juste et objective?

Faits intéressant le processus des mandats en 1997-1998

Dans le cadre de sa vérification, le Comité examine en outre les changements apportés pendant la période considérée à l'instruction ministérielle et aux politiques du SCRS qui

sont assortis les mandats¹².

En 1997-1998, le Ministre n'a donné aucune instruction ni directive nouvelle concernant les mandats. Les politiques du SCRS ont toutefois été modifiées et il y a eu de nouvelles décisions judiciaires intéressantes.

Changements aux politiques du SCRS

La restructuration de la direction du SCRS a entraîné des changements dans le rôle et les responsabilités de certains cadres quant aux demandes de mandat et à l'exercice des pouvoirs obtenus par cette voie. Leurs responsabilités consistent, entre autres, à vérifier si ces demandes respectent les exigences que les lois et les politiques imposent au Service, si elles sont traitées en temps voulu et si l'on dispose des ressources nécessaires à l'exécution des mandats, ainsi qu'à approuver toutes les opérations faisant appel aux pouvoirs octroyés par la Cour fédérale.

Nous avons constaté que le Service avait modifié ses politiques de manière à resserrer le contrôle de l'interception de communications entre avocats et clients.

Nouvelles décisions judiciaires

Rejet de deux demandes de mandat
Dans le rapport de l'an dernier, le Comité a fait état du rejet d'un petit nombre de demandes de mandat par la Cour fédérale. L'examen des décisions révèle que les

mandats.

Seule la Cour fédérale du Canada a le pouvoir d'habilier le Service à exercer des pouvoirs conférés par la voie de mandats.

usé de ses pouvoirs d'enquête de façon parcimonieuse et proportionnelle à la menace. Enquête sur l'espionnage économique

Le Comité a examiné une affaire d'espionnage économique. Les enquêtes en ce domaine relèvent de l'alinéa 2a) de la *Loi sur le SCRS* et, comme le précise le Ministre dans son instruction, pour que des activités justifient une enquête, elles doivent viser le Canada (les biens, politiques ou programmes de son gouvernement) ou être préjudiciables à ses intérêts.

Comme le Service ne mentionnait explicitement aucun bien ni programme gouvernemental particulier dans sa demande d'enquête, il devait viser des « activités... préjudiciables [aux] intérêts » [du Canada]. Le Ministre précise en outre dans son instruction que, dans les cas où il n'est pas clair si les activités nuisent à l'« intérêt national », le SCRS doit demander l'avis d'un ministre ou organisme gouvernemental.

Notre examen des renseignements exposés au CARC dans la demande d'autorisation

au Canada. Nous partageons l'avis du SCRS sur le fait que les rapports de la cible avec des terroristes notoires pouvaient être une menace pour le Canada, mais non sur un point de sa demande d'autorisation.

Dans cette demande, un fait étayant l'argumentation du Service ne concordait pas avec l'information recueillie. Lorsque le Comité lui a fait part de la chose, le SCRS a reconnu son erreur. Le CSARS est cependant d'avis que cette inexactitude n'enlevait rien à la légitimité de l'autorisation d'enquête.

Trois enquêtes « contextuelles »

Les quatrième, cinquième et sixième affaires étaient toutes des enquêtes « contextuelles », deux de l'antiterrorisme et une du contre-espionnage. Le Comité a trouvé que les soupçons du SCRS reposaient sur « des motifs raisonnables » justifiant les deux enquêtes antiterroristes, qu'il n'avait recueilli que des informations strictement nécessaires et qu'il n'avait fait aucun rapport sur des individus non visés par une autorisation particulière. En un mot, pour ces deux affaires, le Comité estime que le bureau régional a

Le processus des mandats

Pour obtenir des pouvoirs par la voie de mandats en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS*, le Service remplit une demande qu'il présente à la Cour fédérale, accompagnée d'un affidavit exposant sous serment les motifs justifiant la nécessité de ces pouvoirs pour enquêter sur une menace particulière à la sécurité du Canada. La préparation des affidavits est un processus rigoureux qui suppose des consultations poussées auprès du ministère de la Justice et du Solliciteur général, l'approbation de ce dernier étant requise avant la présentation de l'affidavit à la Cour. Les faits invoqués pour étayer un affidavit sont contrôlés au moment de la préparation, puis revus par un « avocat indépendant » du ministère de la Justice, qui vérifie si l'affidavit est exact sur le plan juridique et sur celui des faits avant sa présentation à la Cour fédérale. Depuis plusieurs années, on a modifié ce processus de manière à assurer l'exactitude des faits et des opinions fondées sur ces faits.

Trois de ces huit cas étaient des enquêtes dites « contextuelles ». Les chercheurs du CSARS ont scruté tous les dossiers et les messages opérationnels versés dans la banque de données du Service. Ils ont en outre interrogé les agents chargés de ces enquêtes et leurs gestionnaires.

Constatations du Comité

Dans les huit cas examinés, le CSARS a trouvé que le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada. Le niveau d'enquête était adéquat à la gravité et à l'imminence de la menace dans tous les cas, sauf un, et aucune démarche n'a été faite, si ce n'est contre des cibles d'enquête. Le Comité a conclu que, dans toutes ces affaires, le Service n'avait recueilli que les renseignements strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement au sujet des menaces.

Dans trois dossiers, cependant, le CSARS a des réserves quant à l'exactitude de certains renseignements présentés au Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC). Il a proposé au Service de prendre des mesures pour améliorer le contrôle global de la qualité de l'information fournie au CARC.

Voici un résumé des affaires qui ont suscité des questions et des inquiétudes au Comité.

Niveau d'enquête

La première affaire est une enquête antiterroriste sur les rapports d'un immigrant reçu avec un groupe terroriste connu et sur ses activités au sein d'une communauté ethnique au Canada. Au cours de la période considérée, le Comité d'approbation et de réévaluation

des cibles a autorisé un relèvement du niveau de l'enquête qui durait depuis plusieurs années. Pour étayer ce relèvement, le Service a déclaré avoir en main des informations voulant que les dirigeants d'un groupe terroriste connu cherchaient à obtenir l'expertise de la cible et étaient entrés en rapport avec elle. Notre étude a cependant révélé que le Service n'avait recueilli aucune information qui, à notre avis, justifiait une enquête comportant un degré d'intrusion plus élevé. L'autorisation initiale, d'un niveau moins élevé, était suffisante pour faire face à la menace, croyons-nous.

Clôture d'une enquête

La deuxième affaire est une enquête antiterroriste sur un individu relativement aux activités d'un groupe terroriste connu qui a son siège à l'étranger et des représentants au Canada. Le Service avait des raisons de soupçonner l'individu d'activités représent-tant une menace pour le Canada, nous en convenons. Le comportement de la cible donnait créance à l'interprétation des faits exposés par le SCRS au Comité d'approbation et de réévaluation des cibles.

Selon les résultats de notre étude, l'enquête du Service n'a révélé aucune forme d'activité terroriste, d'où la décision bien fondée du SCRS de mettre fin à son enquête.

Exactitude des faits exposés au Comité d'approbation et de révision des cibles

La troisième affaire concerne une enquête antiterroriste sur un individu dont les activités sont venues à la connaissance du Service à l'occasion d'une vaste enquête sur un groupe terroriste connu qui avait des représentants

Le bureau régional a utilisé ses pouvoirs d'enquête de façon parcimonieuse et proportionnelle à la menace.

Gestion des enquêtes

Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC)

Pour le SCRS, la possibilité de scruter les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation est soumise à des politiques qui comportent un contrôle rigoureux des méthodes et techniques employées à cet égard. Le Comité d'approbation et de révision des cibles (CARC) est au SCRS le principal groupe opérationnel qui est chargé d'étudier et d'approuver les demandes d'autorisation d'enquête émanant des agents du Service. Il est présidé par le Directeur du SCRS et composé de membres de la haute direction du Service et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Niveaux d'enquête

Des trois niveaux d'enquête existants, le troisième est celui qui comporte le plus haut degré d'intrusion et que la loi et la haute direction soumettent aux mesures de contrôle les plus strictes. Les enquêtes de niveau 2 peuvent comprendre des entrevues personnelles et une filature limitée. Celles de niveau 1 ont une durée brève et permettent au SCRS de recueillir de l'information provenant de sources ouvertes et de dossiers conservés par des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement.

Enquêtes contextuelles

Une autorisation d'enquête contextuelle habilite le SCRS à enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation qu'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'être une menace à l'égard de la sécurité du Canada et qui a un lien avec ce contexte ou secteur d'intérêt particulier ou en découle.

Autorisation des enquêtes

- La présente partie de la vérification régionale porte sur la fonction principale du Service : les enquêtes de sécurité autorisées en vertu des articles 2 et 12 de la *Loi sur le SCRS*. Lorsqu'il scrute une affaire visée par une telle enquête, le Comité se pose trois questions principales :
- Le Service avait-il des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace à l'égard de la sécurité du Canada?
- Le niveau de l'enquête était-il adéquat à la gravité et à l'imminence de la menace?

Méthode d'examen

- Le Service a-t-il recueilli uniquement les informations qui étaient strictement nécessaires pour conseiller le gouvernement au sujet de la menace?
 - De façon générale, les chercheurs du Comité tentent-ils aussi de déterminer dans quelle mesure le Service se conforme à ses propres politiques opérationnelles et à ses règles et directives internes.
- Pour le bureau régional concerné, le Comité a choisi huit enquêtes dont six affaires d'anti-terrorisme et deux de contre-espionnage.

SCRS enquêterait alors en vertu d'une telle autorisation. Le fondement juridique de son action serait l'existence présumée d'une menace pour la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

L'enquête pourrait révéler que ces attentats étaient le simple fait d'activités criminelles intérieures. Elle pourrait aussi montrer qu'un groupe ayant des visées politiques avait décidé de recourir à la violence pour faciliter la réalisation de ses fins. Dans le premier cas, le Service devrait remettre toutes ses informations à la police et suspendre sa propre enquête. Dans le second, il poursuivrait son enquête et, au fil de la collecte de nouveaux renseignements, il en circonscrierait le champ aux individus ou groupes directement mêlés à l'affaire.

Dans l'exemple cité plus haut, s'il ne menait pas d'enquête contextuelle, le SCRS tenterait d'établir ce qui s'est passé et de trouver qui a fabriqué et fait sauter les engins, mais il le ferait, et c'est là la distinction cruciale, en l'absence complète de processus officiel d'enquête et de toute procédure juridique et administrative liée à ce processus. La distinction entre ces deux approches peut ne pas sembler très importante dans un contexte aussi concret que l'explosion de bombes, mais elle pourrait l'être dans d'autres situations moins précises.

Le Comité estime qu'une autorisation contextuelle est nettement préférable à l'absence d'autorisation. Il sélectionnerait énergiquement contre toute politique du SCRS qui approu-

verait la tenue d'une enquête sans autorisation appropriée.

Même si, à notre avis, les enquêtes contextuelles ont leur place dans l'éventail des moyens fournis par la loi au SCRS pour protéger la sûreté et la sécurité du Canada, nous tenons à préciser que la haute direction doit être très vigilante face aux enquêtes menées en vertu de telles autorisations. De plus, nous exhortons le Service à tout mettre en œuvre pour passer le plus rapidement possible de l'enquête contextuelle à l'enquête particulière (fondée sur l'identité de la cible). Le Comité de surveillance continuera de porter une attention spéciale à ce type d'enquêtes pour s'assurer qu'elles sont toutes à l'abri de tout reproche.

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada

Rapport n° 111

Chaque année, le Comité examine l'éventail complet des activités d'enquête du SCRS—enquêtes, opérations spéciales, mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques et d'intérêts et opérations délicates—dans une région donnée du Canada. Pareil tour d'horizon l'éclaire sur les divers types d'outils dont dispose le Service pour ses enquêtes et lui montre comment les sections opérationnelles appliquent les changements apportés aux politiques du SCRS et les nouvelles instructions du Ministre.

Nous exhortons le Service à tout mettre en œuvre pour passer le plus rapidement possible de l'enquête contextuelle à l'enquête particulière (fondée sur l'identité de la cible).

échelonnée sur plusieurs années et faisant appel à des sources humaines. En raison du caractère hautement confidentiel de l'opération, des motifs liés à la sécurité nationale nous empêchent de fournir des détails qui pourraient mettre des vies en danger. Comme il était en désaccord avec le SCRS sur d'importants aspects de la conduite de l'opération, le Comité a dit au Directeur du Service ce qu'il pensait de ces questions difficiles.

Opinion du CSARS sur les enquêtes contextuelles

Depuis quelques années, le Comité de surveillance et d'autres organismes (notamment l'Inspecteur général du SCRS) sont au fait des difficultés qui peuvent découler d'autorisations d'enquêtes dites « contextuelles ». De telles autorisations permettent d'enquêter dans les circonstances où le SCRS soupçonne l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada, mais où les individus ou groupes particuliers associés à la menace ne sont pas encore connus. Autrement dit, elles permettent au Service d'enquêter sur la menace générale et de chercher à identifier les personnes ou groupes qui trempent dans des activités liées à cette menace. Comme pour toute autre procédure d'autorisation, il faut obtenir l'approbation de la Cour fédérale si des pouvoirs conférés par la voie de mandats sont sollicités.

Ainsi, une autorisation « contextuelle » peut être nécessaire dans le cas hypothétique où une série de bombes exploseraient dans diverses régions du pays, sans qu'aucun groupe ne revendique les attentats. Le

la SSEAN pour l'élimination des dossiers et que la SSEAN instaure une procédure de suivi efficace.

Le SCRS a dit qu'il adopterait un nouveau système de rappel.

Nous avons constaté que les critères précis, prévus dans les Lignes directrices pour la conservation des dossiers, figuraient rarement parmi les motifs invoqués par les analystes. Nous avons aussi noté que les raisons données par écrit pour justifier la conservation n'étaient pas suffisamment détaillées.

Nous recommandons que les analyses de la SSEAN et des modules opérationnels justifient en détail leurs décisions de retenir les dossiers, en précisant les critères applicables énoncés dans les « Autorisations de disposition de documents » et le motif invoqué par le Service en vertu de la Loi sur le SCRS.

Enfin, à notre avis, un certain nombre de dossiers auraient dû être envoyés aux Archives nationales du Canada ou même détruits, car ils ne semblaient contenir aucune information utile sur le plan opérationnel. Nous avons fait part de la chose au Service.

Affaire liée à un conflit étranger

Rapport n° 106

En 1998-1999, le CSARS a examiné une enquête complexe et délicate du Service,

Nous estimons que la procédure du SCRS pour l'examen des dossiers est bonne, mais que son application lui donne du mal.

Notre examen a révélé que ces dossiers avaient été mal placés à cause d'une « erreur administrative » inexplicable : aucune date de rappel ne leur avait été attribuée lors du vaste examen effectué par le Service en 1990. En général, nous estimons que la procédure du SCRS pour l'examen des dossiers est bonne, mais que son application lui donne du mal.

Nous avons appris que le SCRS avait publié en 1995 un recueil de procédures, mais nous avons constaté que ses *Lignes directrices concernant l'examen et l'élimination des dossiers* et destinées à faciliter les décisions des analystes dans l'élimination des dossiers n'avaient pas été mises à jour depuis les dernières modifications remontant à 1991.

Nous recommandons que les *Lignes directrices concernant l'examen et l'élimination des dossiers* soient mises à jour de manière à refléter la politique et les besoins opérationnels actuels du Service.

Le SCRS nous a informés qu'il examinerait et mettrait à jour ses procédures d'élimination de dossiers.

Notre étude a révélé que la Sous-section des exigences des Archives nationales (SSEAN) n'avait pas de procédure permettant de suivre les dossiers une fois ceux-ci confiés aux modules opérationnels compétents afin qu'ils déterminent s'il y a lieu de les éliminer.

Nous recommandons que les modules opérationnels soient tenus de respecter les délais fixés par

la loyauté d'un collègue de travail qui avait des états de service très impressionnants comme fonctionnaire au Canada et à l'étranger.

- Enfin, le Comité a jugé sans fondement aucun l'une des allégations les plus graves sur le plan opérationnel, soit qu'un directeur du SCRS ait délibérément caché des informations aux organismes de surveillance (le CSARS et l'Inspecteur général) qui ont examiné le rôle du Service dans l'attentat perpétré en 1992 contre l'ambassade d'Iran.
- Toutes les autres allégations d'ordre opérationnel ont été rejetées comme non fondées.

Les dossiers échappés

Rapport n° 116

Dans l'examen des dossiers effectué à l'administration centrale du SCRS au début de 1998, le Comité en a trouvé certains, ouverts par le Service de sécurité de la GRC, qui ont échappé au vaste examen que le SCRS avait fait en 1990 de tous les dossiers reçus de la GRC. Ces dossiers étaient encore considérés comme « actifs », même si le délai de conservation en était expiré et qu'il y aurait eu lieu de déterminer s'il fallait les éliminer".

Nos questions ont amené le SCRS à effectuer un examen interne et à trouver 833 dossiers qui avaient échappé à son examen. Il a conclu que certains de ces dossiers étaient encore utiles sur le plan opérationnel. Nous en avons examiné un échantillon pour déterminer si les motifs invoqués par le Service pour les conserver étaient valables.

- ses pouvoirs normaux d'examen et d'enquête ne s'étendaient pas aux politiques du Service en matière de gestion du personnel. Il a néanmoins pu tirer des conclusions fort claires.
- Dans l'ensemble, il a conclu que les allégations étaient sans fondement. Voici les principales conclusions qu'il a formulées dans son rapport au Ministre :
- Contrairement à ce que prétend l'ex-employé, soit que beaucoup de postes au SCRS n'étaient pas comblés par voie de concours, notre étude a permis de constater qu'en fait très peu de postes étaient comblés par nomination et qu'aucun titulaire de ces postes n'avait travaillé à titre d'adjoint de direction, comme le prétendait le plaignant.
 - Nous avons étudié la stratégie de dotation énoncée dans le manuel de la politique du Service sur les ressources humaines. Après avoir examiné tous les documents exposant l'historique, la qualification des candidats et la procédure d'emploi, nous avons conclu que l'allégation concernant un concours tenu en 1997 à Montréal était dénuée de tout fondement. Toutes les procédures de gestion de personnel suivies dans cette affaire étaient conformes à la politique établie.
 - En ce qui a trait à l'allégation de harcèlement sexuel faite par le plaignant au sujet des classes de nouvelles recrues du SCRS, le Comité a conclu qu'elle ne reposait sur aucun fait.
 - Quant à l'allégation du plaignant concernant la réaction du Service à une plainte de harcèlement formulée contre un de ses gestionnaires, notre étude a révélé qu'il n'y avait eu aucune irrégularité dans le règlement de la plainte par le SCRS.
 - Au sujet de la politique du Service imposant la mobilité aux agents de renseignement, nous (contrairement au plaignant) la considérons essentielle tant aux opérations qu'au perfectionnement professionnel. La viabilité d'un organisme national de renseignement serait difficile à concevoir sans une telle politique de gestion du personnel.
 - Nous avons été très préoccupés par l'allégation du plaignant voulant qu'on ait recueilli des renseignements opérationnels à l'occasion d'entrevues de filtrage de sécurité pour Citoyenneté et Immigration Canada. Comme le montrent de précédents rapports de vérification, cette allégation touche une préoccupation centrale du Comité. Malheureusement, elle était très générale et lui a été présentée sans aucun exemple ni détail. L'absence de détails laissait peu de place à l'enquête du CSARS dans cette affaire, mais le Comité est rassuré par le fait qu'il s'emploie souvent à vérifier le contexte et le contenu des comptes rendus d'entrevues de filtrage et qu'il peut mener une enquête approfondie lorsqu'il est saisi de plaintes détaillées.
 - Dans son rapport au Ministre, le Comité a aussi déploré l'opinion fort tendancieuse de l'ex-employé à l'endroit d'un ancien directeur du Service. Il a été particulièrement troublé par la façon cavalière dont le plaignant a mis en doute la fiabilité et la loyauté d'un collègue de travail.

Le Comité a été particulièrement troublé par la façon cavalière dont le plaignant a mis en doute la fiabilité et la loyauté d'un collègue de travail.

allégations, puis de lui remettre un rapport détaillé exposant les faits sur lesquels elles reposaient, le cas échéant.

Les allégations étaient de nature diverse : abus de pouvoir, abus systémique, népotisme, corruption, favoritisme, harcèlement sexuel et non-conformité aux politiques du Service et aux lois canadiennes. Quatre d'entre elles visaient des opérations du SCRS.

Un chercheur du Comité a rencontré le plaignant qui a toutefois refusé de fournir des détails au sujet de ses allégations, prétextant qu'il ne croyait pas au processus. Il nous a donc fallu puiser ces détails dans les lettres du plaignant antérieures au début de notre enquête.

Les doléances de l'ex-employé semblent tenir au rejet du grief qu'il avait présenté au Service en 1987. Le Comité a surtout noté une lettre adressée par la suite au Directeur du SCRS dans laquelle le plaignant affirmait que, si le grief était réglé en sa faveur, les autres allégations—même les plus graves—pourraient être résolues d'une manière ou d'une autre. Autrement, il devrait puiser à d'autres informations qu'il avait en mains et qui « prendront soin des hésitations du Directeur », comme il l'a lui-même écrit.

Quoi qu'il pense de ces affirmations, qui sont en réalité une forme de chantage, le Comité a pris au sérieux toutes les allégations du plaignant et les a examinées une à une. Dans son rapport au Ministre, le SCARS a pris soin de noter qu'en ce qui a trait aux éléments de son enquête relatifs aux ressources humaines, il était pleinement conscient que

Lorsque nous avons fait part au Service de nos préoccupations au sujet de l'ambiguïté de sa note, il a réagi promptement. Depuis, le personnel de l'administration centrale a été averti à plusieurs reprises qu'il devait être plus minutieux et précis dans ses communications avec les ALS.

Constatation générale

Dans ses examens périodiques des activités de liaison du Service à l'extérieur du pays, le Comité scrute l'ensemble des nombreuses difficultés que suscite le travail des ALS des bureaux étrangers. Ceux-ci sont parfois des milieux éprouvants sur les plans personnel et professionnel. En général, les ALS des deux bureaux où s'est déroulé notre examen manifestaient un esprit d'initiative et de discernement. De plus, le Service a fait preuve de discernement dans la sélection des informations à communiquer à ses partenaires étrangers.

Dossiers d'intérêt particulier - rapports sommaires

Allegations d'un ancien employé du SCRS (art. 54)

Rapport n° 113

En vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, le Solliciteur général peut, en tout temps, demander au Comité de lui présenter un rapport sur toute question relevant de sa compétence. En juillet 1998, l'honorable Andy Scott, alors titulaire de cette charge, a fait part au SCARS de certaines allégations d'un ancien employé du Service contre celui-ci. Il lui a demandé d'examiner les

Communication à un autre organisme gouvernemental

Dans cette affaire, le Comité a scruté l'enquête du Service sur plusieurs ressortissants étrangers qu'on soupçonnait d'avoir participé hors du Canada à un programme menaçant la sécurité du pays. Ayant conclu que les suspects n'étaient pas une menace, le SCRS semblait quand même avoir transmis l'information recueillie sur leur compte à un autre organisme du gouvernement du Canada. Le CSARS s'est enquis auprès du Service de la nature de l'information et de l'autorisation en vertu de laquelle il l'avait communiquée. Le SCRS lui a alors exposé les circonstances de l'affaire, ce qui a convaincu le Comité que l'échange d'informations était dans les règles.

Affaire étudiée

D'après les directives données par l'administration centrale du SCRS à l'un de ses ALS à l'étranger, il a semblé au Comité que l'agent avait été invité à mener une enquête que le Ministre aurait dû approuver au préalable. Cette approbation n'ayant pas été demandée, nous avons poussé plus loin nos recherches sur l'affaire.

Selon nos conclusions, l'administration centrale du SCRS ne voulait pas que ses directives soient comprises comme une « mission » de faire enquête et l'ALS ne les a d'ailleurs pas interprétées ainsi. Apparemment, elle voulait plutôt que l'ALS soit attentif à une situation particulière dans ses discussions avec des représentants étrangers, de façon à pouvoir noter les informations propres à enrichir les évaluations d'organismes, dont la mise à jour était en cours.

lancer des campagnes terroristes contre des personnalités étrangères. Devant l'urgence de l'affaire, l'administration centrale du SCRS a autorisé l'ALS à communiquer l'information aux représentants du gouvernement étranger concerné.

Le Directeur du SCRS a prévenu le Solliciteur général de l'affaire. Il est clair que la communication de l'information débordait le cadre de l'accord de liaison, mais l'instruction du Ministre confère au Directeur la prérogative d'autoriser pareille communication dans des circonstances exceptionnelles. Le Comité estime que le Service a agi à bon droit dans cette affaire.

Informations périmées

Suivant une pratique répandue parmi les services de renseignement, le SCRS demande à ses agents de liaison-sécurité à l'étranger de présenter des rapports sur leurs activités et des évaluations sur les organismes avec lesquels ils traitent. L'étude des dossiers de l'un des bureaux où nous avons effectué notre examen a révélé que des rapports administratifs clés dataient de très loin.

L'importance de ces rapports ne doit pas être sous-estimée : pour le personnel de l'administration centrale et pour les cadres du SCRS, c'est un outil clé qui sert à déterminer ce qui peut être communiqué aux organismes étrangers. Aux yeux du Comité, cette faille est plus qu'un simple détail administratif. Le Service l'a informé qu'il avait fait le nécessaire pour mettre les dossiers à jour et pris des mesures pour éviter la diffusion future d'évaluations périmées.

L'étude des dossiers de l'un des bureaux où nous avons effectué notre examen a révélé que des rapports administratifs clés dataient de très loin.

d'incompétence et de violation des droits de la personne qui pesaient sur cet organisme et qu'il en avait tenu compte dans ses rapports avec lui. Le SCRS nous a informés qu'il ne poursuivra ces rapports que si l'organisme continue de respecter les droits de la personne de façon satisfaisante.

Entente particulièrement délicate avec un organisme étranger

Une entente conclue il y a plusieurs années, entre le SCRS et un service de renseignement étranger d'un pays coupable de violations graves des droits de la personne, a tout particulièrement retenu l'attention du Comité.

Cette entente, qui avait été approuvée par le Solliciteur général, avait un champ d'application assez restreint. Entre autres conditions dont elle était assortie, elle devait être revue après un laps de temps relativement bref. De plus, pour protéger les ressortissants de ce pays, le SCRS ne devait demander aucune information aux autorités locales sur des personnes habitant encore là-bas.

Conformément aux directives ministérielles, le SCRS a examiné l'entente et, l'ayant trouvée utile et avantageuse pour le Canada, il a demandé au Ministre de la renouveler. Le Solliciteur général a accédé à la demande à condition que le Service revoise à nouveau l'entente et fasse rapport dans un an. Le Comité a constaté que la nouvelle révision demandée par le Ministre n'a pas été faite, ce qu'il a signalé au SCRS. Celui-ci lui a répondu qu'à son avis, cette directive avait été donnée à tort.

Après avoir consulté le ministre du Solliciteur général, le Comité a déterminé qu'en dépit

de l'interprétation du Service, la directive du Ministre était claire et valide : le SCRS devait revoir l'entente et la faire approuver par le Ministre. Depuis, le SCRS nous a informés qu'il avait demandé par écrit l'approbation du Solliciteur général.

Observation générale sur les droits de la personne et les organismes étrangers

Les ententes du SCRS avec les services de renseignement étrangers ont essentiellement pour but de recueillir les informations requises pour protéger les Canadiens. Dans le meilleur des mondes, les contacts étrangers du Service respecteraient tous les droits de la personne de façon satisfaisante, ce que beaucoup ne font pas, dans les faits. Pour obtenir les renseignements requis, le SCRS doit parfois traiter avec des organismes mal cotés à cet égard.

Le Comité estime qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter que les échanges d'informations du Service puissent prêter à la violation des droits de la personne. Pour assurer un contrôle serré, les ALS doivent fournir au reste du SCRS des données complètes et exactes sur le respect de ces droits par les organismes et sur leur tendance à transmettre sans autorisation les informations reçues à des tiers.

Coopération débordant le cadre d'une entente

L'examen des dossiers contenant les informations détaillées que le Service avait fournies à deux services de renseignement étrangers a révélé certaines catégories d'informations qui débordaient le champ d'application de l'entente.

Les divulgations ont eu lieu après que le Service eut été informé d'un plan visant à

Le SCRS nous a informés qu'il ne poursuivra ces rapports que si l'organisme continue de respecter les droits de la personne de façon satisfaisante.

un de ces bureaux, l'unique organisme signataire d'un accord sur l'échange de renseignements de sécurité (par opposition à d'autres informations moins délicates) avait mauvaise réputation quant au respect des droits de la personne. Le personnel du CSARS a porté une attention spéciale aux informations échangées par le SCRS avec cet organisme, mais aucune n'a suscité de craintes.

Une entente avec un deuxième organisme, quoique plus limitée dans la nature des informations échangeables, a aussi retenu l'attention du Comité. Ce que le CSARS craignait n'était pas l'organisme lui-même, mais plutôt le risque que l'information parvienne aux pendants de celui-ci au sein de l'armée et de la police.

Relativement optimiste à l'égard de ces échanges, le SCRS affirme que la plupart des services de renseignement n'ont pas de pouvoirs de police et violent donc moins souvent les droits de la personne. Le Comité est d'accord avec cette affirmation, mais il estime qu'il faut demeurer vigilant. Le SCRS peut en effet fournir des informations à un organisme qui est respectueux des droits de la personne mais qui peut par la suite les transmettre à des organismes gouvernementaux qui, eux, ne le sont pas. Dans le cas qui nous occupe, aucun échange d'informations du Service avec cet organisme étranger n'a suscité de difficultés.

En ce qui concerne un troisième organisme étranger peu respectueux des droits de la personne, le Comité a examiné avec un soin particulier les échanges de correspondance. Il a noté que le Service était pleinement conscient des allégations de corruption,

Ministre n'avait cependant donné aucune nouvelle instruction.

Ce retard inquiète le Comité de surveillance. L'instruction ministérielle existante touchant les ententes avec des organismes étrangers est largement dépassée et il en faudrait une nouvelle pour mener l'étude exhaustive qui s'impose depuis longtemps sur ce plan. Nous exhortons donc le Ministère à substituer à l'instruction de 1982 un document qui traduise l'expérience du gouvernement à ce jour dans l'administration des ententes avec des organismes étrangers et qui soit conforme à la *Loi sur le SCRS*.

Initiatives nouvelles en matière de liaison avec l'étranger

Au cours de la période à l'étude, le SCRS a pris part à diverses initiatives nouvelles qui ont élargi l'éventail des activités découlant de ses ententes avec des organismes étrangers. À l'intention du personnel de ces organismes, il a institué un cours de formation en analyse du renseignement, qui permet de comprendre les fonctions des services de renseignement au sein des institutions civiles démocratiques. De plus, le Service a répondu à l'appel de plusieurs organismes étrangers qui cherchaient à se renseigner sur la rédaction de lois destinées à régir les opérations de renseignement dans leurs propres pays.

Les droits de la personne dans les rapports avec plusieurs organismes étrangers

En raison des antécédents de certains organismes étrangers qui entrent dans le champ d'action des bureaux visés par notre examen, la question des droits de la personne a pris une importance d'autant plus grande. Dans

L'instruction ministérielle existante touchant les ententes avec des organismes étrangers est largement dépassée.

vrai, d'inspecter individuellement les bureaux au besoin, mais le projet initial de rapports réguliers et officiels offrait plus d'avantages que l'actuelle formule, croyons-nous. Le Service soutient que le mécanisme de surveillance en place est satisfaisant.

Rôle révisé des agents de liaison-sécurité
Dans de précédents rapports de vérification, le Comité a appuyé un plan visant à conférer un rôle actif aux ALS dans le processus d'examen de l'information destinée aux organismes étrangers. Selon ce plan, les agents étaient, en fait, les juges ultimes de l'opportunité de leur transmettre l'information. Nous sommes heureux de constater que la DLEV a mis ce plan à exécution.

Suivant la nouvelle politique, un agent de liaison-sécurité qui s'oppose à la communication d'informations à un organisme étranger, comme le propose la direction opérationnelle compétente du SCRS, peut soumettre la question à la DLEV, à l'administration centrale. Cette politique rétablit en effet une fonction que s'était vu retirer la haute direction lorsque l'ancienne Direction de la liaison avec l'étranger a été dissoute, au début des années 90.

Ententes de liaison avec l'étranger

La liaison avec les services de renseignement étrangers est assujettie aux ententes que le Service conclut avec eux en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS* et à une instruction donnée en 1982 par le Ministre. Celle-ci traite des rapports et des échanges des agents de liaison-sécurité à l'étranger ainsi que des visites du personnel du SCRS et des services alliés.

Selon l'instruction ministérielle de 1982 sur la liaison avec l'étranger, la coopération du SCRS avec un organisme de l'extérieur doit être conforme à la politique étrangère du Canada. De plus, la conclusion de toute entente de liaison avec un service de renseignement étranger doit être approuvée par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international.

Étude approfondie des diverses ententes
Ces dernières années, le Comité a prêté beaucoup d'attention aux ententes du Service en matière de liaison avec l'étranger. C'est ce qui l'a amené, entre autres, à signaler des rapports d'ALS évaluant favorablement des organismes peu recommandables et discredités, et des ententes demeurées inappliquées depuis bien des années. Comme nous le notions dans notre dernier rapport de vérification (1997-1998), le Service de sécurité avait conclu, avant la création du SCRS, une bonne moitié des 215 ententes de liaison que gèrent les ALS affectés par le SCRS à l'étranger et dont bon nombre étaient même antérieures à l'instruction ministérielle de 1982.

Voici ce que nous déclarons en 1998 au sujet du projet d'étude exhaustive des ententes par le gouvernement : « la nouvelle instruction ministérielle imminente fournira... l'occasion d'assurer que toutes les ententes avec les organismes étrangers, notamment celles qui remontent avant la création du Service, soient revues et modifiées ». À cette fin, le Comité a aussi recommandé que le SCRS revoie systématiquement toutes les ententes conclues avec de tels organismes lorsqu'il aura reçu l'instruction. En août 1999, le

La conclusion de toute entente de liaison avec un service de renseignement étranger doit être approuvée par le Solliciteur général.

La règle des informations fournies par des « tiers » En ce qui touche les renseignements secrets qu'il fournit, le SCRS a pour politique générale que les organismes étrangers ne doivent pas en faire la demande pour le compte d'autres organismes (nationaux ou internationaux). Pour assurer la transparence et l'intégrité du processus de diffusion, il est essentiel que le SCRS sache à qui vont ces informations et qui les sollicite.

Notre étude a révélé plusieurs cas où le service de renseignement d'un pays allié avait offert au SCRS de servir d'« intermédiaire » pour obtenir des renseignements d'organismes d'autres pays, offres que le Service a rejetées. Dans une autre affaire, plus grave celle-là, nous avons appris qu'un organisme étranger allié avait mis à la disposition d'un service de renseignement des informations provenant du SCRS, sans son autorisation, ce qui va nettement à l'encontre de la règle des informations fournies par des « tiers ». D'après les dossiers, l'administration centrale du Service voyait cette pratique d'un mauvais œil et a invité les ALS à faire savoir clairement à cet organisme qu'il devait y mettre un terme.

Examen annuel de bureaux à l'étranger En octobre 1996, le gestionnaire du programme du Service en matière de liaison avec l'étranger a affirmé son intention d'examiner chaque année des bureaux de liaison choisis pour aider à recommander à la haute direction du SCRS les améliorations requises, ce que le Comité a avalisé. Depuis, cependant, aucun plan officiel n'a été mis en œuvre. Le directeur général qui coiffe actuellement la Direction continue, il est

eux, que les observateurs des droits de la personne placent, dans bien des cas, sur la liste des pays à surveiller.

La vérification a porté sur trois catégories principales de documents :

- tous les échanges d'informations effectués par les agents de liaison-sécurité (ALS) du SCRS dans ces deux bureaux, dont ceux traités électroniquement;
- toute la correspondance de ces bureaux avec des organismes de renseignement étrangers; et
- l'ensemble des instructions et documents de référence reçus ou envoyés par les ALS, y compris leurs « évaluations d'organismes étrangers ».

Les objectifs essentiels de l'examen étaient de vérifier si les relations et contacts avec les organismes étrangers concernés étaient conformes aux ententes particulières en matière de liaison et si le Service avait traité comme il le devait les informations qu'il leur avait fournies ou qu'il en avait reçues. Dans ce travail, le Comité a accordé une attention particulière aux échanges d'informations avec les organismes de pays soupçonnés de violer les droits de la personne.

Programme de liaison avec l'étranger Pendant la période considérée, l'organisation de la Direction de la liaison avec l'étranger et des visites (DLÉV) n'a subi aucun changement majeur à la suite de son établissement comme direction « autonome », au milieu de 1997. Cependant, plusieurs problèmes de gestion ont retenu notre attention.

En ce qui touche les renseignements secrets qu'il fournit, le SCRS a pour politique générale que les organismes étrangers ne doivent pas en faire la demande pour le compte d'autres organismes.

Les rapports entre le SCRS et la GRC peuvent être qualifiés de coopération véritable et fructueuse.

Des cas particulièrement difficiles survenus récemment dans deux bureaux régionaux continuent de provoquer des frictions. Le Comité estime toutefois que l'efficacité opérationnelle n'en a pas subi de dommage irréparable. À son avis, exception faite des deux craintes exprimées plus haut—l'utilisation par la GRC des renseignements du SCRS dans les procédures pénales et la compétence du Service en matière de criminalité transnationale—les rapports entre les deux organismes peuvent être qualifiés de coopération véritable et fructueuse.

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

Rapport n° 112

Méthode d'examen

En vertu du sous-alinéa 38(a)(iii) de la Loi sur le SCRS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité examine les ententes entre le Service et les services de renseignement et de police étrangers ainsi que les informations que le SCRS leur communique.

Cette année, le CSARS a effectué sa vérification dans deux bureaux qui œuvrent dans des régions ayant subi de profonds changements politiques et économiques et qui fournissent un apport spécial à la collecte de renseignements sur les conflits déchirant ces régions et sur le terrorisme. De ces bureaux relève un éventail hétérogène de pays, pour la plupart en développement. Quelques-uns de ces États respectent les principes démocratiques de gouvernement, mais l'instabilité politique est un trait distinctif de la plupart d'entre

aucune preuve de non-communication déléguée à l'endroit de la GRC. Cette question est traitée de façon plus approfondie dans la partie sur la criminalité transnationale, à la page 5.

Un autre problème, plus grave peut-être, est que certains représentants de la GRC étaient tout aussi soupçonneux à l'égard des renseignements misés en commun avec lui et répugnaient pour les mêmes raisons à en demander la divulgation. Le Comité estime que ces problèmes risquent de contrebalancer les efforts du Canada pour faire échec à cette terrible manifestation du crime organisé. Nous exhortons le Service, la GRC et le gouvernement à prendre les mesures appropriées pour éviter tout malentendu à l'avenir.

Qualité des relations globales

Les plaintes que les chercheurs du CSARS ont recueillies de la bouche des porte-parole de la GRC dans les trois divisions qu'ils ont visitées visaient pour la plupart les politiques du Service ou le système administratif plus vaste qui, à leur avis, suscitait des difficultés évitables. Les employés du Service n'ont été l'objet d'aucune récrimination. Plusieurs représentants de la GRC ont parlé en termes élogieux de l'apport global du SCRS aux opérations et enquêtes mixtes ainsi que de la qualité de sa coopération en général. Les deux organismes tenaient souvent des réunions et des séances de familiarisation (organisées surtout par le Service) et recouraient à un mécanisme non officiel pour résoudre les problèmes particuliers à un bureau régional ou à une division, généralement par des contacts personnels entre les cadres supérieurs des deux organismes.

Criminalité transnationale

Dès 1996, le Service a entrepris d'enquêter sur la criminalité transnationale du fait que les ressources financières colossales provenant du blanchiment de fonds et des autres entre-prises illégales internationales étaient une menace pour la sécurité sociale et économique du Canada. Pour assurer la conformité de ses activités à son mandat, le SCRS a cependant limité ses enquêtes à la collecte d'informations « stratégiques », comme question de principe. Il devait se tenir loin de toute enquête criminelle.

Dans la Partie I de son étude, le Comité a noté que ces restrictions n'étaient pas bien comprises de certains membres de la GRC qui, au sujet du degré de participation du Service, nourrissaient des attentes que celui-ci n'était pas prêt à combler. D'après les résultats de nos recherches menées aux niveaux régional et opérationnel pour la Partie II, le rôle du Service à l'égard de la criminalité transnationale est toujours mal compris.

Aux yeux du Comité, il est manifeste que la quantité de renseignements pertinents fournis à la GRC était relativement minime. Nous avons été informés que la politique visant à limiter les enquêtes au niveau stratégique avait été suivie scrupuleusement. Cependant, les membres intéressés de la GRC ne saisissaient pas encore très bien les notions d'enquêtes « stratégiques » et « tactiques » et ils ont exprimé des doutes quant à la validité de la distinction entre les deux. Plusieurs ont soutenu que le SCRS ne leur communiquait pas tous ses renseignements sur la criminalité transnationale, ce que les agents du Service ont nié avec vigueur. Nous n'avons relevé

L'information reçue à la GRC ne sont pas du ressort du Comité qui n'en croit pas moins que l'actuel système pourrait nuire à la coopération future avec le Service. Il sait par ailleurs que la GRC est saisie du problème et examine les solutions appropriées.

Chevauchement des responsabilités dans les aéroports internationaux

Le gouvernement fédéral a transféré récemment, de la GRC aux services de police locaux, la compétence à l'égard du maintien de l'ordre dans les aéroports internationaux canadiens. La présence de la police fédérale y a toutefois été maintenue par la création de détachements de la GRC provenant de la Section des enquêtes sur la sécurité nationale, qui est chargée d'enquêter sur les activités visées dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

Au début de notre investigation, il a semblé y avoir un risque de chevauchement entre cette nouvelle organisation et le Service qui, aux points d'entrée, a également des représentants dont le rôle est surtout de prêter assistance à Citoyenneté et Immigration Canada dans le filtrage sécuritaire des immigrants. [Voir la description du rôle du SCRS en matière d'immigration à la page 12 du rapport du CSARS de 1997-1998.] Selon notre analyse, même si la présence des détachements de la GRC dans les aéroports a semé une certaine confusion auprès des autres organismes d'application de la loi quant à leurs responsabilités et mandats respectifs, les choses ont tôt fait de rentrer dans l'ordre et il ne s'est posé aucune difficulté grave.

D'après les résultats
de nos recherches
menées au niveaux
régional et
opérationnel, le
rôle du Service à
l'égard de la
criminalité
transnationale
est toujours mal
compris.

cependant devoir dévoiler la nature des renseignements et, dans certaines situations, être légalement tenue de le faire.

Comme nous le craignons à la fin de la

Partie I de notre enquête, ce dilemme tenace a causé en divers endroits des difficultés qui

ont suscité certaines craintes. D'après certains agents d'un bureau, les demandes de la GRC

en vue de divulguer des informations du SCRS avaient diminué sensiblement, car

les contestations judiciaires ayant trait à leur utilisation auraient pu compromettre

des poursuites. Selon le Comité, pareille attitude face aux demandes de divulgation

ne saurait manquer de nuire aux opérations des deux organismes. La GRC lui a toute-

fois assuré que le nombre de demandes de divulgation a été relativement constant à

l'échelle nationale.

Ni le protocole d'entente ni les lois actuelles

n'offrent de solution évidente à cette énigme. L'incidence possible des modifications aux

lois est sujette à discussion, mais ce qui ne laisse aucun doute, à notre avis, c'est le

danger auquel le statu quo expose les enquêtes entourant la sécurité nationale.

Agents de liaison de la GRC et autres

sources d'information

Notre examen des rapports de coopération au

niveau régional a mis au jour des problèmes de transmission d'informations du SCRS à

la GRC. Selon nos recherches, une quantité considérable d'informations va directement

aux commandements fonctionnels de la GRC, ce qui a pour effet de donner à certains de

ses agents de liaison un tableau incomplet de ce qui leur est fourni ou ne l'est pas. Les

mécanismes de gestion et de traitement de

par l'entremise des agents de liaison des bureaux régionaux du SCRS et des divisions de la GRC. Ce rouage du mécanisme d'échange semblait bien atteindre son objectif fondamental—assurer à chaque partie un premier accès aux informations et renseignements clés émanant de l'autre—mais, aux yeux de certains membres de la GRC, l'utilisation efficace de ces informations dans certaines situations semblait plus difficile.

En général, les représentants de la GRC que nous avons interviewés étaient mécontents des restrictions imposées par le Service sur la divulgation de ses informations et renseignements et sur l'usage que la GRC en faisait par la suite. La plupart semblaient toutefois être conscients que ces restrictions découlaient des exigences de communication de la preuve et de divulgation propres aux procédures pénales, et notamment de l'arrêt *Sinchcombe*.

Comme nous l'avons vu dans la Partie I de l'étude, le traitement des informations provenant du SCRS suscite inévitablement des tensions entre les deux organismes étant donné les différences entre leurs besoins et mandats respectifs. La raison d'être du Service est de recueillir des renseignements sur les menaces à l'égard du Canada, en recourant à des sources et à des méthodes qui doivent être protégées pour demeurer efficaces. Quant à la GRC, c'est un organisme qui, comme le ministère public, est tenu de divulguer des informations aux tribunaux pour appuyer les procédures pénales officielles. En un mot, le Service ne demande pas mieux que de lui fournir des renseignements délicats, à condition qu'elle ne les révèle pas, non plus que leurs sources. Pour que les procédures pénales soient efficaces, la GRC peut

Méthode d'examen

Après avoir étudié les dossiers choisis et les données fournies par les six bureaux régionaux du SCRS, dont les informations échangées avec les divisions correspondantes de la GRC entre juin 1997 et mars 1998, nous avons choisi trois bureaux où nous voulions approfondir notre étude.

En plus d'examiner tous les dossiers et autres documents (sur supports papier et électronique) ayant trait aux échanges d'informations entre les deux organismes, les chercheurs du CSARS ont interviewé longuement des représentants du Service et

Constatations du Comité

de la GRC. Les opinions et jugements recueillis les ont considérablement aidés à bien comprendre les rapports entre la GRC et le SCRS. Pour mieux saisir ces rapports, le Comité a en outre dû se pencher sur des événements antérieurs et ultérieurs à la période considérée.

La protection des sources contre les poursuites criminelles : dilemme difficile à résoudre

Le pivot des rapports opérationnels entre les deux organismes est l'échange d'informations

R. c. Stinchcombe, [1991] 3 R.C.S. 326

À l'occasion d'une poursuite pénale, un témoin interrogé par la Couronne avait fait une déposition favorable à l'accusé. Convaincu que le témoin n'était pas crédible, le ministère public a décidé de ne pas citer le témoin à déposer au procès. La défense a cherché à faire divulguer les déclarations du témoin dans l'espoir d'y trouver des renseignements favorables à l'accusé. Le ministère public a refusé. L'affaire a été portée devant la Cour suprême qui a statué en faveur de l'obligation générale de divulgation de la preuve (autre que des renseignements non pertinents ou protégés par un droit au secret) applicable au ministère public, mais non à la défense. Essentiellement, les motifs étaient les suivants :

1. La divulgation élimine la surprise au procès et permet donc de mieux garantir que justice est faite.

2. Il est du devoir du ministère public d'exposer au juge des faits tous les éléments de preuve dont il dispose : son rôle est de s'assurer que justice soit rendue et pas seulement d'obtenir une déclaration de culpabilité. Les fruits de l'enquête qui se trouvent en sa possession appartiennent à la société et doivent servir à assurer que justice soit rendue. (L'avocat de la défense, par contre, a pour mission de défendre les intérêts de son client dans la mesure autorisée par la loi.)

La décision Stinchcombe n'abordait pas à proprement parler le droit administratif. La Cour a pris soin de préciser dans ses conclusions qu'il ne fallait pas y voir des principes régissant la communication de la preuve ailleurs que dans une procédure pénale par voie de mise en accusation. Pour cette raison, elle n'est pas allée au-delà du droit pénal dans ses motifs. Malgré la tentative expresse de la Cour de limiter les effets de son arrêt et malgré le caractère pénal de la procédure, l'arrêt a été appliqué à des procédures administratives. Un grand nombre d'affaires se sont inspirées des principes énoncés dans l'arrêt Stinchcombe.

ments qu'elles entraînent. C'est dans le cadre de ce volet de son mandat que le Comité expose les résultats de la seconde des deux parties de son examen des relations du Service avec la GRC.

Dans son rapport de vérification de 1997-1998, le CSARS a exposé les résultats de la première partie de l'examen, qui traite des rapports de coopération au niveau des administrations centrales. Cette étude visait à cerner les problèmes systémiques, sous-jacents à ces rapports, de nature à empêcher les deux parties de s'acquitter de leurs

responsabilités en vertu des lois qui les régissent respectivement et du principal document qui définit la nature de l'accord de coopération : le protocole d'entente.

Dans la Partie I, le Comité a mis au jour plusieurs sources de difficultés qui, à son avis, risquaient de nuire à l'efficacité du Service. Il a alors affirmé que, pour bien évaluer la portée et la gravité de ces difficultés, il devait faire un examen assez détaillé des rapports opérationnels. Aussi a-t-il axé la Partie II principalement sur les rapports et la coopération entre les bureaux régionaux du Service et leurs pendant géographiques de la GRC.

Le but précis du CSARS était d'évaluer dans quelle mesure l'application de l'entente entre le SCRS et la GRC était bonne aux niveaux régional et opérationnel, de déterminer jusqu'à quel point les problèmes cernés plus tôt risquaient de nuire aux opérations de l'un ou l'autre organisme et, si possible, de suggérer des moyens d'éliminer ou d'atténuer ces problèmes.

Premièrement, lorsqu'il demande au Ministre d'autoriser une enquête, le Service devrait être tenu d'en expliquer les effets sur les droits et libertés visés des cibles et des personnes qui sont associées à l'établissement en question.

Le Service a admis cette lacune et affirmé qu'il modifiera sa politique de manière à la combler.

Deuxièmement, la section « Références », qui traite des autorisations dans le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS, devrait mentionner explicitement la décision de 1971 dans laquelle le Cabinet reprend les principes généraux de l'accord Pearson-Laskin sur les enquêtes dans les campus.

Le SCRS ne voit pas la nécessité de cette modification, compte tenu des changements qui ont été apportés après 1963 aux lois, à l'instruction ministérielle et à ses politiques.

Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II

Rapport n° 108

Au nombre des responsabilités premières du Comité figure l'obligation d'examiner toutes les ententes conclues par le SCRS avec d'autres organismes et tous les échanges d'informations et de renseigne-

Lorsqu'il demande
au Ministre
d'autoriser une
enquête, le Service
devrait être tenu
d'en expliquer les
effets sur les
droits et libertés
visées des cibles
et des personnes
qui sont associées
à l'établissement
en question.

- Un terme désignant un type particulier d'activités d'enquête a été l'objet d'interprétations trop larges et variées.
- La politique ne contient aucune mention de l'accord Pearson-Laskin de 1963, dont elle est tirée.
- La politique permet aux agents du SCRS de recueillir des renseignements dans les campus, sans autorisation du Ministre, pour les fins des vérifications de sécurité et pour d'autres enquêtes conformes au mandat du Service; l'objet et l'ampleur de ces enquêtes ne sont pas définis de façon assez précise.

Enquêtes et opérations
dans les campus

Au cours des dix-huit mois qu'a duré l'examen, il y a eu deux cas où le SCRS a exercé le nouveau pouvoir qui lui a été délégué. Dans le premier cas, le Directeur du SCRS a autorisé une procédure permettant de poursuivre une activité d'enquête approuvée par le Ministre un an plus tôt. Il a fondé sa décision sur l'avis du personnel selon lequel l'activité ne perturberait pas le libre échange d'idées et le cours normal de la vie universitaire et était, de ce fait, admissible en vertu de l'instruction du Ministre.

Le Comité a demandé si l'autorisation générale de la procédure pour un an respectait l'essence de l'accord de 1963. Le SCRS a affirmé qu'elle était conforme aux lois ultérieures à 1963, à l'instruction du Ministre et aux politiques du Service.

Nous avons aussi noté que, suivant l'instruction ministérielle, le Directeur est tenu de présenter un résumé au Ministre une fois

que sont terminées les opérations dont celui-ci lui a délégué l'approbation. Outre une mention d'une ligne dans le rapport annuel du Directeur, le Comité n'a trouvé aucun autre document montrant que le Ministre a été informé de l'affaire, ce qui laisse à désirer quant à la conformité à l'instruction, à son avis.

Dans le second cas de délégation de pouvoir au Directeur selon l'instruction ministérielle de 1997, le Service a fourni des informations étayant la décision du Directeur. Le Comité a toutefois appris par la suite que le SCRS n'avait pas respecté l'obligation d'informer le Ministre sans tarder après l'opération. Lorsqu'il l'a fait, quelque huit mois plus tard, il a expliqué cette erreur administrative et en a informé le Bureau de l'Inspecteur général.

Une enquête menée pendant la période observée avec l'approbation du Ministre a suscité des craintes : elle visait les activités d'une puissance étrangère et des personnes travaillant expressément pour elle au Canada. Même si l'opération et les rapports étaient tout à fait légitimes en majeure partie, notre examen a montré que le Service avait recueilli et conservé des informations débordant l'autorisation initiale. Le Comité estime que les rapports n'étaient pas justifiés et dérogeaient à la politique existante ou aux principes régissant depuis 1963 les enquêtes dans les établissements d'enseignement postsecondaire.

Conclusions et recommandations

Notre examen des opérations du SCRS dans les campus a donné lieu à deux recommandations :

des termes juridiques inexistant dans cette loi qui créait précisément l'organisme appelé à les employer.

Des problèmes opérationnels découlèrent aussi du fait que le SCRS devait obtenir l'autorisation du Ministre pour enquêter sur toute activité menée dans un campus, si étranger soit-elle au milieu universitaire où a lieu le « libre échange d'idées ». Cela a amené à recourir à une procédure d'autorisation non conforme aux principes de l'accord de 1963. Le Service a manifesté son désaccord et mentionné que plusieurs solliciteurs généraux réussissaient à obtenir octroyé une telle autorisation.

Le Comité de surveillance (en 1991) et l'Inspecteur général (en 1995) ont tous deux affirmé que la politique laissait à désirer.

Révision de la politique en 1997
En 1997, le Solliciteur général a donné la nouvelle instruction « Enquêtes de sécurité dans les établissements d'enseignement postsecondaire » afin de régler ces problèmes et d'harmoniser la politique avec les lois existantes. Il y a retenu les principes généraux de l'accord de 1963 et les enquêtes devaient être conformes aux critères énoncés dans la *Loi sur le SCRS*, surtout ceux protégeant la défense d'une cause, la contestation et la dissidence.

L'instruction de 1997 a apporté deux changements fondamentaux. Elle a habilité le Directeur du SCRS à approuver les activités de sources humaines qui, en dépit de leur présence dans des campus, étaient entièrement coupées de la vie universitaire. Le Directeur devait remettre chaque année au Ministre

un « résumé » de tous les cas semblables un qu'il avait autorisés.

De plus, pour les situations ne permettant pas d'obtenir au préalable l'autorisation du Solliciteur général, le Directeur a aussi été habilité à autoriser le recours aux sources humaines dans les campus. Par la suite, il devait communiquer dès que possible au Ministre les circonstances de ces opérations.

Comme dans l'instruction précédente, le Ministre reconnaît dans la nouvelle la nécessité, pour les agents du SCRS, d'aller dans les campus pour effectuer les vérifications de sécurité, mais il prévient que celles-ci ne doivent pas servir de prétextes pour mener d'autres enquêtes.

Constatations du Comité

Cohérence de la politique
En règle générale, les agents du SCRS invoquent les sections pertinentes du *Manuel des politiques sur les opérations*, qui sont elles-mêmes tirées des instructions du Ministre. L'examen de l'interprétation que le Service fait de ces instructions dans son Manuel constitue donc un volet important de l'étude du Comité. Cette étude a mis au jour certains problèmes :

- Dans les cas où l'autorisation ministérielle reste nécessaire, le Manuel des politiques exclut l'obligation, que le Ministre impose au Service dans son instruction, de lui expliquer les effets de l'opération sur les droits et libertés des cibles de l'enquête et des autres personnes associées à l'établissement.

Le Service avait
recueilli et
conservé des
informations
débordant
l'autorisation
initiale d'enquête.

des raisons de croire qu'ils sont le théâtre d'actions bien précises allant au-delà du libre échange d'idées.

L'idée fondamentale de l'accord, où l'on peut lire que « la GRC n'exerce aucune surveillance générale sur les campus universitaires », semble être qu'il n'y aura aucune surveillance générale du gouvernement dans les universités et collèges.

Les politiques ultérieures concernant les enquêtes dans les campus ont repris les principes de l'accord de 1963. Ce fut le cas en 1971 d'une décision du Cabinet et, à nouveau en 1984, de l'instruction « Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires », donnée par le Solliciteur général juste avant l'adoption de la *Loi sur le SCRS*.

Reprenant de près le libellé de l'accord de 1963, l'instruction ministérielle prévoit ceci : il peut y avoir enquête de sécurité dans un campus universitaire uniquement s'il y a « nettement lieu de croire que des personnes se livrent à des activités préjudiciables à la sécurité du Canada ». Le point essentiel de l'instruction est que le Ministre doit approuver le recours à des sources humaines et à d'autres méthodes intrusives dans les campus.

Application de l'instruction ministérielle de 1984

Au milieu des années 90, il était devenu manifeste que, dans son application, l'instruction ministérielle de 1984 était boiteuse. En effet, étant antérieure à la *Loi sur le SCRS*, elle énonçait des critères, des procédures et

- les dossiers administratifs de la Direction des sources humaines et les rapports d'agents exploitant des sources; et
- les rapports versés dans la base de données relevant de l'article 12 sur toutes les cibles d'enquête du SCRS qui étaient soit des professeurs, des étudiants ou des employés d'établissements d'enseignement postsecondaire.

Historique de la politique et des pratiques en matière d'enquête dans les campus

Accord de 1963 avec l'ACPU

La politique actuelle en matière d'enquête dans les campus tire son origine d'une entente conclue en 1963 par le gouvernement fédéral et l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU). Connue sous le nom d'accord Pearson-Laskin, cette entente énonce

la politique qui visait à apaiser les craintes entourant les enquêtes menées par le Service de sécurité de la GRC dans les campus au cours des années 50 et 60. Selon cette politique, le Service de sécurité ne pouvait aller dans les établissements d'enseignement postsecondaire que pour effectuer des enquêtes de sécurité ou « lorsqu'il y a nettement lieu de croire que des personnes se livrent peut-être à l'espionnage ou à des activités subversives ».

Voici ce que l'entente prévoit expressément, entre autres :

Aucun informateur ou dispositif d'écoute ne doit être utilisé sur les campus universitaires, sauf dans les cas où le Solliciteur général a

Il peut y avoir enquête de sécurité dans un campus universitaire uniquement s'il y a « nettement lieu de croire que des personnes se livrent à des activités préjudiciables à la sécurité du Canada ».

que le Service s'adresse à des personnes (dont des citoyens et des résidents du Canada) en contact avec des agents de renseignements connus ou présumés pour obtenir des informations. Dans une de ces enquêtes, nous avons noté que le Service s'était donné bien du mal pour expliquer à un individu qu'il n'était pas l'objet de l'enquête.

Enquêtes du SCRS dans les campus universitaires

Rapport n° 114

Dans la politique canadienne en matière de renseignement de sécurité, les campus universitaires sont des « institutions névralgiques ». Les enquêtes dans les universités, instituts techniques, collèges communautaires et cégeps sont donc assujetties à des politiques et procédures plus strictes que la plupart des autres enquêtes du Service. Cette étude visait à examiner quelles avaient été, au cours de la période considérée, l'utilisation et l'efficacité de ces procédures supplémentaires.

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et les institutions névralgiques

Pour les opérations délicates, on recourt invariablement aux sources humaines qui, même si elles sont le moyen le plus efficace de recueillir des renseignements, comportent aussi le plus de risques quant aux effets sur les institutions sociales, sur la dissension licite et sur la vie privée des gens.

La Loi sur le SCRS interdit expressément au Service d'enquêter sur les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord », à moins qu'elles ne soient liées à une menace à la sécurité du Canada, au sens donné à ce terme dans la Loi. Le SCRS est tenu de peser avec soin la nécessité d'une enquête et ses incidences possibles sur les libertés civiles individuelles et sur les institutions névralgiques du Canada, dont les syndicats, les médias, les institutions religieuses et les campus universitaires.

Méthode d'examen

mentaires—et notamment de l'instruction ministérielle de 1997—et à déterminer si les activités d'enquête du SCRS dans les établissements d'enseignement postsecondaire avaient été conformes aux instructions du Ministère, au *Manuel des politiques sur les opérations du Service*, à la *Loi sur le SCRS* et aux autres lois pertinentes.

L'étude visant la période du 1er mars 1997 au 30 septembre 1998 a porté sur un vaste éventail de dossiers et de documents (sur supports électronique et papier) du Service :

- l'aide-mémoire approuvé par le Ministre concernant les opérations dans les campus ainsi que les autorisations du Ministre, du Directeur et de la haute direction du SCRS; la correspondance de la Direction des sources humaines concernant la politique sur les enquêtes dans les établissements d'enseignement postsecondaire;
- les autorisations d'enquête approuvées par la haute direction du SCRS au sujet de tels établissements;

nécessaire », applicable à la collecte et à la conservation. À notre avis, ce document contenait des informations qui étaient accessoires à l'enquête et non liées aux activités des services de renseignement étrangers visés. Nous en avons informé le SCRS.

Fait énoncé dans une demande d'autorisation

Au cours de l'étude des documents de base concernant une opération pluriannuelle du Service, nous avons découvert un fait erroné dans la demande adressée au Solliciteur général en vue de l'autorisation d'une opération. Dans la demande, le pays mentionné comme théâtre d'opérations semblables qui avaient été fructueuses, n'était pas le bon. Le personnel du SCRS savait quel était le bon pays au moment de la demande. Nous avons signalé la chose au Service qui s'est dit d'accord.

Politique dans le cas d'une opération délicate

Le Comité a examiné une opération visant un agent de renseignement en poste au Canada, qui avait demandé des renseignements au sujet d'une politique gouvernementale. Il a par la suite conclu que certaines informations sur cette affaire auraient dû être fournies à un ministre, ce qui n'avait pas été fait d'après les dossiers du SCRS. Nous avons communiqué au Service nos constatations.

Contacts du SCRS avec des Canadiens au cours d'opérations de contre-espionnage

Les enquêtes du SCRS que nous avons examinées visaient toutes des ressortissants étrangers. Il n'est toutefois pas inhabituel

preuves convaincantes et irréfutables que ce gouvernement étranger continuait de diriger au Canada d'importantes activités de renseignement clandestines.

Nous avons pris note de l'affirmation du Service voulant que les services de renseignement visés par ses enquêtes employaient de plus en plus de méthodes non traditionnelles de façon à réduire les risques de « scandale d'espionnage » sur le plan diplomatique, si leurs opérations venaient à être mises au jour. Le recours à des « ouvertures » non classiques est une menace possible, selon le Comité, mais son examen de la documentation de base l'incite à croire que l'existence de cette forme de menace n'était pas démontrée aussi solidement que ne le prétendait le SCRS.

Constatations du Comité

Même si nous avons pu tirer des conclusions au sujet de la menace globale que les services de renseignement du pays étranger représentaient à long terme pour la sécurité du pays, la gravité de la menace de cas particuliers était moins évidente. Les opérations de renseignement sont essentiellement prolongées; pour cette raison, conjuguée à la brièveté (un an) de la période considérée, il est difficile de tirer des conclusions définitives sur les menaces que représentent diverses cibles. Il nous a toutefois été possible de bien évaluer si, dans ses enquêtes, le Service avait respecté la politique opérationnelle, les procédures, les instructions du Ministre et la *Loi sur le SCRS*.

Conservation d'informations

Le Comité a trouvé, dans la base de données du Service, un compte rendu qui ne respectait pas le critère de la « mesure strictement

Il n'est pas inhabituel que le Service s'adresse à des personnes (dont des citoyens et des résidents du Canada) en contact avec des agents de renseignements connus ou présumés pour obtenir des informations.

Qu'une proportion raisonnable de postes de superviseur soient désignés à l'EAP pour les agents qui ne font pas partie de la catégorie des AR.

Examen des activités de renseignement d'un pays étranger au Canada

Rapport n° 115

Pour cette étude, le Comité a examiné les enquêtes du SCRS sur les activités exercées au Canada par les services de renseignement d'un pays étranger. Pour la dernière étude semblable, il y a quelques années, et pour celle-ci, les enquêtes scrutées portaient sur les activités de plusieurs membres du service diplomatique que le pays en cause avait affectés dans des missions au Canada à titre d'agents de renseignements déclarés et non déclarés¹⁰.

Le but de notre examen était d'évaluer la menace (définie aux alinéas 2a) et b) de la *Loi sur le SCRS*) que représentaient les services de renseignement étrangers visés par les enquêtes du Service, de déterminer si le niveau des enquêtes était adéquat à cette menace et de vérifier si le Service *sur le SCRS*, aux instructions du Ministre et à ses propres politiques opérationnelles.

Méthode d'examen

Voici les éléments sur lesquels a porté l'examen du Comité :

- l'affidavit joint à une demande de mandat et les pièces justificatives, pour vérifier le bien-fondé des enquêtes du SCRS;
- la demande d'autorisation d'enquête qui a amorcé le processus;
- plusieurs enquêtes, choisies au hasard, sur des agents de renseignement étrangers au Canada;
- les dossiers de plusieurs sources humaines associées aux enquêtes; et
- nombre des dossiers les plus délicats du SCRS, pour comprendre l'ampleur des opérations menées par les services de renseignement de l'État étranger en territoire canadien.

La menace

Le Comité a constaté que les pièces justificatives étayaient bel et bien la conclusion que les services de renseignement du pays étranger en cause demeuraient une menace grave pour le Canada. Il s'est penché sur la question des ressources affectées à la menace et sur son ampleur. Les évaluations de la

menace par les gouvernements alliés, mises à la disposition du SCRS, contenaient des renseignements contradictoires, mais le CSARS estime que le Service a consacré suffisamment de ressources à cette menace.

D'après les résultats de son examen, le Comité convient qu'il existait des « motifs raisonnables de soupçonner » les agents de renseignement étrangers au Canada de prendre part à la collecte clandestine d'informations classifiées ou exclusives. Cependant, dans certains cas, la menace ne nous a pas semblé particulièrement pressante ou grave. Néanmoins, nous avons aussi trouvé des

Nous avons trouvé des preuves convaincantes et irréfutables que ce gouvernement étranger continuait de diriger au Canada d'importantes activités de renseignement clandestines.

Notre étude a aussi mis au jour une forme troublante de ségrégation professionnelle au sein de la Direction. Les employés de l'EAP non classifiés comme agents de renseignement (AR) sont traités différemment sur les plans de la rémunération, de la formation et de l'avancement professionnel. Les agents qui ne font pas partie de la catégorie des AR ne peuvent bénéficier ni de l'expérience opérationnelle ni des affectations à l'étranger et touchent une rémunération sensiblement moindre. On nous a signalé le cas d'un employé non classifié comme AR qui, après un intérim de deux ans dans un poste de gestionnaire, s'était vu refuser la chance de poser sa candidature à ce poste. Il a par la suite déposé un grief.

Voici ce que recommande le Comité pour régler ces questions :

Que le Service élabore des lignes directrices pour le contrôle de la qualité et des protocoles pour la rédaction des rapports et qu'il arrête des moyens de vérifier la véracité des informations sur lesquelles ceux-ci sont fondés.

Que le SCRS mette en œuvre un vaste plan de carrière applicable à tous les agents de l'EAP, AR et autres. Idéalement, ce nouveau plan devrait laisser plus de place à l'avancement professionnel au sein de la Direction tout en offrant des possibilités de mouvement à l'intérieur du Service et, s'il y a lieu, vers la fonction publique.

Contrôle de la qualité et moral

D'après les résultats de l'examen du Comité, les analystes ont peu de formation théorique à leur entrée à l'EAP, mais le Service a affirmé son intention de commencer prochainement à corriger la situation. Il n'existe pas de directives écrites sur la rédaction des comptes rendus du renseignement; cependant, les analyses antérieures de la Direction servent de modèles et les analystes supérieurs jouent un rôle d'encadrement.

L'élaboration d'un plan précis par le SCRS pour combler le besoin accru d'analyse stratégique que ses clients de l'intérieur et de l'extérieur ont évoqué clairement.

Contrôle de la qualité et moral

La réaction d'un organisme disparu depuis quelques années, le Comité principal de production du renseignement?

Comité à cet égard :

Pour combler ces lacunes, établir des priorités de production équilibrées et éviter que le gouvernement ne soit pas aussi bien informé qu'il le faudrait, de nouvelles directives s'imposent de la part de la haute direction du SCRS. Voici deux recommandations du Comité à cet égard :

La réaction d'un organisme disparu depuis quelques années, le Comité principal de production du renseignement?

Un tel déséquilibre existe sur le plan de l'analyse stratégique. Nos échanges avec les clients de l'intérieur et de l'extérieur de l'EAP ont clairement fait ressortir la nécessité d'accroître et d'améliorer l'analyse stratégique à long terme.

Le Service doit chercher sans relâche à satisfaire ses partenaires de l'extérieur et qu'il est possible de trouver un meilleur équilibre sans que les opérations internes en souffrent.

Constatations du Comité

Évaluation des rapports de l'EAP

par les clients

Pour l'évaluation de la qualité, nous avons sélectionné, dans dix rapports de l'EAP, des énoncés que n'étayait pas clairement le contexte, puis nous sommes reportés aux documents qui avaient servi de point de départ. Dans l'ensemble, la conclusion qui s'est dégagée est que, dans les rapports destinés aux clients tant de l'intérieur que de l'extérieur, le SCRS doit s'efforcer davantage de distinguer entre « analyses » et énoncés de faits.

Établissement des priorités de la Direction

L'EAP opère depuis dix ans des changements presque continus, cherchant à répondre aux besoins de ses divers clients. Malgré ces efforts, l'influence des directions opérationnelles est prédominante simplement parce qu'elles sont les principales sources d'information sur les menaces à l'égard de la sécurité nationale.

Divers facteurs nous ont amenés à cette conclusion. La Direction dresse un plan annuel, en grande partie fondé sur les exigences nationales que partagent les directions opérationnelles, dans lequel les besoins des clients de l'extérieur semblent occuper une place restreinte. De plus, les clients du secteur public n'obtiennent pas du SCRS l'information qui leur permettrait de faire des choix éclairés quant aux rapports de renseignement existants. Enfin, lorsqu'ils exposent leurs besoins au Service, les clients de l'extérieur se font dire que l'EAP ne répond pas nécessairement aux demandes particulières. Il est manifeste que certains d'entre eux ne sont peut-être pas pleinement conscients des limites que comporte le mandat du SCRS et des effets qui en découlent sur sa capacité à satisfaire à certaines demandes.

Nous avons demandé à un certain nombre de clients de l'EAP ce qu'ils pensaient du renseignement élaboré par le Service. En général, les commentaires étaient positifs : « Les rapports du SCRS sont clairs, bien écrits et faciles à lire et fournissent de bons renseignements généraux sur divers sujets ». Selon les clients, les rapports leur arrivaient à propos, notamment ceux que le Service leur avait envoyés récemment sur la guerre de l'information. Certains ont déploré le fait que le moment de la diffusion de ces rapports était imprévisible.

Plusieurs clients ont été plus négatifs, affirmant qu'ils recevaient souvent de l'EAP des rapports qui ne répondaient pas directement aux besoins opérationnels de leurs ministères. Pour d'autres, compte tenu de l'information contenue dans ces rapports, l'EAP leur attribuait parfois une cote de sécurité trop élevée, ce qui en limite la diffusion.

Le Comité admet cet aspect réel de l'organisation, à savoir que les clients du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme influenceront toujours une bonne part de ce que fait l'EAP, mais il reste convaincu que le Service doit chercher sans relâche à satisfaire ses partenaïres de l'extérieur et qu'il est possible de trouver un meilleur équilibre sans que les opérations internes en souffrent.

Certains clients ne sont peut-être pas pleinement conscients des limites que comporte le mandat du SCRS et des effets qui en découlent sur sa capacité à satisfaire à certaines demandes.

Il est nécessaire pour se doter d'un appareil d'analyse stratégique. La seconde était que la Direction de l'évaluation du renseignement recrute des professionnels de l'extérieur, possédant une expérience dans le renseignement stratégique et connaissant les antécédents sociaux et culturels des cibles du SCRS.

L'EAP aujourd'hui

En 1992, le Service a réglé la plupart des points soulevés par le GCI et dans notre propre étude, en remaniant la Direction de l'évaluation du renseignement qui prit le nom de Direction des exigences, de l'analyse et de la production. L'EAP a d'abord créé la Section des questions stratégiques et des nouveaux secteurs d'intérêt, pour s'occuper de l'analyse stratégique et se concentrer sur les nouveaux champs d'intérêt du renseignement de sécurité, puis la Sous-section du marketing et des relations avec les clients, pour répondre plus efficacement aux besoins du gouvernement.

Depuis le remaniement critique de 1992, le mode de fonctionnement de l'EAP a subi d'autres changements. La structure de l'EAP, autrefois calquée sur les subdivisions géographiques du pays, se rapproche aujourd'hui davantage de celle des autres directions opérationnelles, ce qui permet d'éviter les chevauchements de la recherche et d'acquiescer plus clairement des compétences. Chargée des analyses à long terme pour le gouvernement, la Sous-section de l'analyse stratégique a été dissoute récemment pour permettre d'intégrer les analystes stratégiques aux secteurs opérationnels.

et « recherche ») relevaient alors de trois directions distinctes au SCRS. La coordination étant difficile, le Service avait du mal à produire un renseignement qui réponde bien aux besoins du gouvernement. L'équipe Osbaldeston a recommandé de fusionner ces trois directions en une même unité fonctionnelle.

Dans son rapport, le GCI a en outre signalé le manque de priorités claires en matière de renseignement, l'absence de système de production coordonné et l'insuffisance des services de référence. À son avis, on mettait trop l'accent sur l'analyse à court terme, au fil des événements, au détriment de l'analyse à long terme qui faciliterait au gouvernement l'élaboration des politiques et la prise de décisions stratégiques. Pour l'élaboration des renseignements de sécurité, l'équipe Osbaldeston a recommandé que le SCRS dresse un plan stratégique qui tienne compte des priorités gouvernementales en cette matière et fasse état d'une approche intégrée de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information.

La seconde étude a été menée par le Comité un an après, en 1988. Selon l'une des conclusions de cette étude approfondie, les directions opérationnelles conservaient la prééminence dans le processus d'élaboration du renseignement, avec entre autres résultats que l'accent demeurait trop grand sur le renseignement à court terme, au détriment de l'analyse stratégique⁷. L'étude a donné lieu à deux recommandations principales, la première étant que la haute direction du SCRS décide si elle voulait maintenir le statu quo ou faire

Le SCRS doit s'efforcer davantage de distinguer entre « analyses » et énoncés de faits.

Voici ce que le Comité recommande si le SCRS poursuit sa participation en ce domaine :

Que le Service élabore une politique opérationnelle, claire à tous points de vue, au sujet des enquêtes sur la criminalité transnationale et qu'il prévoie l'obligation d'évaluer chaque cas où l'on songe à ouvrir une enquête en vertu d'une autorisation contextuelle; et

Qu'il mette en œuvre un programme de formation spécialisée dans les domaines clés de la criminalité transnationale de manière à pouvoir réaliser pleinement l'objectif de fournir au gouvernement des renseignements stratégiques sur les principales activités criminelles internationales.

Examen de la production du renseignement

Rapport n° 110

Le mandat principal du Service compte deux volets clés : « recueillir, analyser et conserver les informations et renseignements » concernant les menaces pour le pays et « en faire rapport au gouvernement du Canada et le conseiller à cet égard ». Au SCRS, les Directions du contre-espionnage et de l'antiterrorisme s'occupent de la collecte, tandis que la Direction des exigences, de l'analyse et de la production (EAP) a un rôle important mais non exclusif dans l'élaboration des rapports

et des conseils. L'EAP est donc l'un des organes de transmission des informations et renseignements entre ceux qui les recueillent et les autres éléments du Service ainsi qu'entre ce dernier et le reste de l'administration gouvernementale. Dans le cadre de son programme de recherche de 1998-1999, le Comité a entrepris d'examiner les activités de l'EAP.

Méthode d'examen

Entre septembre et novembre 1998, les chercheurs du CSARS ont interviewé des employés de tous les niveaux à l'EAP afin de connaître la structure de la Direction, ses méthodes de production et la manière dont elle fixe et met en œuvre ses priorités. Ils ont examiné les avis fournis par le Service au gouvernement, en scrutant certains énoncés tirés des *Rapports du SCRS* et des *Bulletins de renseignements* rédigés par l'EAP au cours de 1997-1998, et en les comparant aux documents sur lesquels s'étaient fondés les rédacteurs. Ils ont aussi interviewé un vaste échantillon de clients de l'EAP en dehors du Service pour savoir si leurs besoins étaient comblés en matière de renseignement.

Études antérieures

Deux études antérieures¹ ont servi de référence utile dans l'examen de cette année sur l'EAP. La première, menée par le Groupe consultatif indépendant (GCI) sous la présidence de l'honorable Gordon Osbaldeston, a signalé l'existence de failles graves nuisant à la qualité du renseignement dans l'organisation de la Direction de l'évaluation du renseignement, qui était ainsi appelée à l'époque. Les fonctions de recherche et d'analyse (analyse opérationnelle, analyse stratégique

L'EAP est donc l'un des organes de transmission des informations et renseignements entre ceux qui les recueillent et les autres éléments du Service ainsi qu'entre ce dernier et le reste de l'administration gouvernementale.

Conclusions et recommandations

De l'avis du Comité, il n'est pas clair que le mandat du SCRS lui permet de participer à l'enquête sur la criminalité transnationale. Au cours des prochains mois, le CSARS fera connaître ses points de vues sur la question.

D'après le CSARS, les difficultés auxquelles le Service s'est heurté dans cette enquête s'expliquent au moins en partie par un manque de connaissances et d'expérience, fréquent chez ceux qui se hasardent dans un champ nouveau. Si le SCRS poursuit sa participation en ce domaine, plusieurs mesures s'imposent, à notre avis.

Le critère d'intervention du SCRS doit être clairement établi : il doit s'agir d'une activité criminelle d'une gravité et d'une ampleur telles qu'elle menace réellement les intérêts stratégiques, sociaux et économiques et la sécurité du Canada. Le Service ne doit pas prendre part à l'enquête dans les cas d'activités criminelles qu'il vaut mieux laisser aux services de police.

Le gouvernement est appelé à scruter un enjeu d'intérêt public plus vaste. Actuellement, le SCRS suit les directives du Ministre en s'occupant de dossiers de criminalité transnationale. Nos recherches montrent toutefois que, pour des raisons liées à la tradition ou à la formation, il n'a peut-être pas ce qu'il faut pour bien s'acquitter de cette tâche. Compte tenu de l'importance de la question, nous exhortons le gouvernement à préciser ses intentions quant à la manière de faire face à cet éventail grandissant de menaces qui pèsent sur le Canada.

centrale à la question du bureau régional a révélé une conception indéfendable du recours aux enquêtes contextuelles.

Les enquêtes particulières

Les deux autorisations d'enquêtes particulières que le Comité a examinées concernent une organisation criminelle étrangère connue et un individu soupçonné d'entretenir des liens avec elle. Parmi les activités attribuées à l'individu figure une présumée fraude grave contre un organisme du gouvernement du Canada. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités visées, le Comité estime que l'existence d'une influence étrangère sur l'intéressé reste à démontrer. Si l'on ne parvient pas à prouver clairement l'existence d'une telle influence et si l'individu a exercé les présumées activités criminelles dans son propre intérêt, la suite de l'enquête devrait alors être laissée à la police, à notre avis.

Traitement de la criminalité

transnationale par les autres pays L'examen des documents recueillis par le SCRS a permis au Comité de comprendre comment plusieurs services alliés de sécurité et de renseignement avaient mené leurs activités d'enquête sur la criminalité transnationale. Dans une large mesure, celles-ci étaient « centrées sur le client » : la police ou un organisme national de renseignement criminel. Tous les services de renseignement, sauf un, se sont employés à recueillir des informations visant à étayer directement le maintien de l'ordre. Le Service a mentionné qu'il avait prêté aux services de police le même concours qu'aux ministères et organismes fédéraux.

Il n'est pas clair que le mandat du SCRS lui permet de participer à l'enquête sur la criminalité transnationale.

de tout individu ou entreprise qui recourrait désormais à l'appui financier de cet organisme.

Même s'il semble n'y avoir aucune raison

empêchant le Service de communiquer à cet organisme les renseignements défavorables

qu'il a déjà en main, aucun fondement juridique ne le justifie à mener de telles

enquêtes, à notre avis, s'il n'a aucun motif raisonnable de croire à l'existence d'une

menace pour la sécurité du Canada. Le Comité estime qu'une mise au point de la politique permettrait d'éviter la tenue

d'enquêtes injustifiées en pareille situation.

L'enquête « contextuelle »

Le recours à des autorisations d'enquête générale ou contextuelle permet au Service

de faire des recherches sur une catégorie d'activités menaçantes ou sur un groupe

ou organisme particulier, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que ces

activités représentent une menace pour la sécurité du Canada mais que les individus

en cause ne sont peut-être pas identifiés.

Dans l'affaire examinée, l'autorisation générale visait à fournir au SCRS les moyens d'avoir

un aperçu stratégique des activités criminelles transnationales liées à un groupe particulier

de pays. Le Comité estime que d'ordinaire, des qu'une autorisation générale révèle

l'identité d'un individu (et qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que les

activités de l'intéressé représentent une menace pour la sécurité du Canada), le Service

est tenu d'obtenir une autorisation visant de l'autorisation générale a révélé deux cas

d'enquêtes qui se sont poursuivies en vertu

de l'autorisation générale sur des individus identifiés.

Dans le premier cas, après avoir établi l'i-

dentité d'un individu grâce à l'autorisation générale, le Service a continué d'enquêter et

de recueillir de l'information sur l'intéressé. L'examen des documents montre qu'il avait

probablement des motifs suffisants de soupçonner l'individu d'exercer des activités

menaçantes, de sorte qu'il aurait dû demander une nouvelle autorisation, particulière celle-là.

D'après le Comité, la poursuite de l'enquête sans cette autorisation par le SCRS pourrait

constituer un recours injustifié à une enquête contextuelle.

Dans le second cas, divers bureaux régionaux avaient reçu de l'administration centrale du

SCRS la directive de recueillir certaines informations en vertu de l'autorisation générale

d'enquête. L'un d'eux ayant demandé si l'autorisation générale permettait cette

collecte, il a été informé qu'une autorisation particulière serait en effet demandée.

Cette affaire a suscité deux interrogations au Comité. Le fait que l'autorisation parti-

culière ait été obtenue seulement à la suite de l'expression d'un doute par un bureau

régional au sujet de la demande initiale de l'administration centrale montre qu'il y a

peut-être des lacunes dans l'articulation et la compréhension de la politique du Service

en matière d'enquêtes contextuelles et de criminalité transnationale. Le Comité a été

informé que le *Manuel des politiques sur les opérations* du SCRS ne contient aucune

directive précise à ce sujet. À son avis, il faudrait combler cette lacune. Il estime

en outre que la réponse de l'administration

Il y a peut-être des lacunes dans l'articulation et la compréhension de la politique du Service en matière d'enquêtes contextuelles et de criminalité transnationale.

en matière de sécurité confiée à la GRC, ses agents de liaison ont accès à tous les rapports touchant le Programme d'antiterrorisme du Service et émanant de leur administration centrale d'attaché. Cependant, les enquêtes du SCRS sur la criminalité transnationale sont menées par des agents non pas de l'Antiterrorisme mais du Contre-espionnage, qui ne met pas ses rapports à la disposition de la GRC dans toutes les régions. C'est donc le personnel du Service qui, dans certaines régions, détermine si les renseignements reçus en matière de criminalité transnationale concernent la GRC.

Selon le Comité, l'actuelle répartition administrative des tâches risque que la communication d'informations importantes à la GRC soit omise involontairement. Aussi estime-t-il nécessaire de revoir les politiques du SCRS pour éliminer ce risque.

Le Comité a noté avec satisfaction la communication croissante d'informations par le SCRS aux ministères et organismes gouvernementaux qui ont une responsabilité particulière en matière de commerce extérieur et de développement économique. Les avis qui leur sont fournis leur permettent d'empêcher les groupes criminels étrangers d'exploiter les programmes du gouvernement du Canada.

Un cas alarmant ayant trait à une fraude grave de plusieurs millions de dollars aurait poussé un organisme de l'État à demander l'aide du Service. Dans sa demande, l'organisme exprimait le vœu tacite que, pour éviter tout lien criminel transnational dans des coentreprises avec des partenaires étrangers, le Service vérifie les antécédents

Apport du SCRS dans la lutte du Canada contre la criminalité internationale

L'examen du Comité a révélé plusieurs cas où la collecte d'informations stratégiques (et leur communication ultérieure aux organismes gouvernementaux compétents) par le Service a joué un rôle crucial dans les décisions du gouvernement. De plus, la base de données stratégiques du SCRS sur la criminalité transnationale a aidé Citoyenneté et Immigration Canada à empêcher la venue au pays de certains grands noms du crime organisé, actifs à l'étranger.

Une étude antérieure [voir le rapport annuel de 1997-1998 du CSARS, p. 34] nous a amenés à nous demander si le SCRS fournissait à la GRC toutes ses informations sur la criminalité transnationale. Durant la période considérée, le Comité a constaté que, la plupart du temps, le Service avait communiqué rapidement à la GRC ou au service de police compétent toutes les informations tactiques et les autres renseignements criminels provenant de ses enquêtes stratégiques. Les chercheurs du CSARS ont trouvé divers comptes rendus d'importance tactique n'indiquant en rien s'ils avaient été transmis aux autorités policières, sans toutefois pouvoir déterminer si le contenu en avait été communiqué verbalement à la police.

Questions de liaison intérieure

nécessitant de nouvelles politiques ou des éclaircissements

Les accords de liaison existants entre la GRC et le SCRS prévoient l'échange d'agents de liaison aux niveaux national et régional des administrations centrales. En raison des responsabilités que la *Loi sur les infractions*

Le Comité a noté avec satisfaction la communication croissante d'informations par le SCRS aux ministères et organismes gouvernementaux qui ont une responsabilité particulière en matière de commerce extérieur et de développement économique.

Si le Service est incapable d'apporter un éclairage unique à un dossier particulier que touche la criminalité transnationale, il doit le laisser aux soins des services de police compétents.

dans le rapport annuel de 1997-1998), nous affirmions que la définition des termes *stratégique* et *tactique*, appliqués à l'enquête sur la criminalité transnationale, ne permettait pas d'attribuer un rôle particulier au Service. Celui-ci a lui-même reconnu, à la fin de 1997, les risques de ce quasi-chevauchement. L'un de ses porte-parole a mentionné que le SCRS avait du mal à ne pas recueillir d'informations tactiques, ce qui serait normalement du ressort du service de police compétent.

Le Comité maintient donc que si le Service est incapable d'apporter un éclairage unique à un dossier particulier que touche la criminalité transnationale, il doit le laisser aux soins des services de police compétents.

Nature de la coopération entre le SCRS et les organismes étrangers

La troisième préoccupation générale du Comité concerne les contacts étrangers du Service. L'accent placé par celui-ci sur l'information stratégique a eu un effet imprévu au plan de ses relations avec les services de sécurité et de renseignement étrangers qui collaboraient avec lui. En effet, au fil du temps, le SCRS a constaté que ceux-ci étaient en quête de renseignements tactiques sur la criminalité transnationale pour appuyer leurs services de police nationaux. Même s'il avait offert de leur servir de trait d'union auprès des organismes canadiens compétents, les services de sécurité et de renseignement étrangers—ses partenaires de longue date—ont établi leur propre liaison directe avec les services canadiens de police. Le Service n'a pu concrétiser le rôle d'« intermédiaire » qu'il prévoyait jouer et il a été tenu à l'écart des échanges d'informations, dans une certaine mesure.

Constatations du Comité

Formation pertinente au caractère spécialisé des crimes

Le Comité a cerné plusieurs problèmes qui ont surgi au tout début du programme du Service. Tout d'abord, il lui est apparu claire-ment que les enquêteurs du SCRS n'avaient ni la formation ni l'expérience nécessaires pour déceler quels types de crimes ils devaient examiner dans le monde des finances et de l'entreprise. Des activités criminelles aussi complexes que le blanchiment de fonds, la manipulation des mouvements internationaux de capitaux, les fraudes en valeurs mobilières et la corruption dans la haute hiérarchie étaient nouvelles pour eux. Les recherches du Comité ont révélé qu'environ trente mois après le début du programme, les agents du Service se plaignaient encore de manquer de formation et, pour certains, de ne pas pouvoir reconnaître certaines formes d'activité criminelle.

Enquêtes « stratégiques » et « tactiques », distinction compréhensible? Le deuxième problème découle du premier, au moins en partie. Le Comité a en effet constaté que diverses enquêtes avaient amené le SCRS à recueillir, à conserver et à signaler des informations concernant des activités criminelles tactiques, menées en milieu urbain et débordant manifestement ses objectifs stratégiques. À notre avis, cela tient au fait qu'on n'avait jamais bien défini les critères permettant de distinguer renseignements stratégiques et renseignements tactiques, aux fins d'enquêtes.

Dans l'étude sur la coopération du SCRS avec la GRC (dont les conclusions figurent

**Il lui est apparu claire-
ment au Comité que les
enquêteurs du SCRS
n'avaient ni la formation
ni l'expérience néces-
saires pour déceler
quels types de crimes
ils devaient examiner
dans le monde des fi-
nances et de l'entreprise.**

menaces pour la sécurité du Canada. La criminalité internationale menace le Canada, si elle a un impact sur :

- l'ordre public, au point d'affaiblir le tissu social canadien;
- la sécurité économique du Canada, par des activités comme le blanchiment de fonds à grande échelle;
- les programmes gouvernementaux, tel le processus applicable aux immigrants et aux réfugiés;
- la position de négociation du gouvernement avec les pays étrangers;
- les intérêts du Canada en matière de poli-
tique étrangère; et,
- les institutions gouvernementales, par des activités comme la corruption de fonctionnaires.

La première tâche que le SCRS s'est donnée a été de constituer une solide base de données sur les diverses formes de criminalité transnationale. Les enquêteurs ont été autorisés à interviewer les personnes susceptibles de détenir des renseignements pertinents. Pour obtenir de l'information sur ce phénomène en général et sur les individus soupçonnés d'en faire partie, le Service a aussi mis sur les nombreux accords de liaison qu'il avait conclus avec des organismes canadiens et étrangers.

En novembre 1997, la haute direction du SCRS a réitéré l'accent placé sur la collecte d'informations stratégiques en exhortant les enquêteurs à tout mettre en œuvre pour éviter les domaines d'enquête débordant de sa compétence ou risquant fort de déboucher sur une enquête policière. Le Service a aussi expliqué son rôle à grands traits aux

organismes gouvernementaux et aux services de police canadiens ainsi qu'aux organismes de sécurité et de renseignement étrangers qui collaboraient avec lui. Dans le cas de ces organismes, le SCRS a enjoint à ses agents de liaison-sécurité de faire savoir à leurs homologues étrangers qu'en dépit de son orientation stratégique, il pouvait servir d'« intermédiaire » entre eux et les services de police canadiens pour transmettre des informations tactiques sur la criminalité transnationale.

Méthode d'examen

Dans son rapport de 1997-1998 sur l'examen des relations de coopération du Service avec la GRC, le Comité a fait état d'initiatives nouvelles du SCRS en matière d'activités criminelles transnationales et exposé son intention de les étudier de façon spéciale. Cette étude, dont les résultats sont décrits plus loin, visait à vérifier si les activités d'enquête du SCRS sur la criminalité transnationale étaient conformes à son mandat légal, à ses politiques opérationnelles et aux instructions du Ministre.

Dans la sélection des affaires devant faire l'objet d'une étude spéciale, nous nous sommes efforcés d'englober l'ensemble des activités du Service. À cette fin, nous avons choisi une enquête contextuelle, une autre portant sur l'activité au Canada d'un groupe criminel étranger et une enquête menée sur un individu soupçonné d'être lié à un groupe criminel étranger. Les chercheurs du CSARS ont examiné tous les dossiers, rapports, notes et autres documents ayant trait aux enquêtes sélectionnées ainsi que toutes les décisions stratégiques et les directives touchant la criminalité transnationale en général.

Section 1 : Examen des activités de renseignement du SCRS

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1998-1999

Comme les derniers rapports annuels, celui-ci commence par un exposé des résultats des enquêtes spéciales et des recherches particulières que le Comité a effectuées au cours de l'exercice financier. Ces études spéciales s'ajoutent aux autres formes de recherches du CSARS et visent à les étayer.

Examen de la criminalité transnationale

Rapport n° 107

Les groupes de crime organisé préoccupent depuis longtemps les gouvernements de nombreuses démocraties parce qu'elles peuvent perturber et déstabiliser le bien-être économique des pays où elles exercent leur activité et menacent l'ordre public. Ces dernières années, ces groupes criminels, anciens et nouveaux, ont exploité la mobilité nettement accrue des populations et les progrès de la technologie des communications pour étendre leurs tentacules à l'étranger. Durant la décennie qui a suivi la guerre froide, les activités des groupes qui ont vu le jour dans les pays de l'ancien empire soviétique ont été particulièrement inquiétantes. En 1995, les pays du G-7 ont reconnu la gravité de ce phénomène grandissant en qualifiant officiellement le crime organisé international de menace pour leur sécurité.

Depuis, beaucoup d'autres États ont renforcé l'action policière et, dans la mesure du possible, fait appel aux ressources disponibles dans les secteurs de la sécurité nationale et du renseignement pour secourir la police dans la lutte contre cette menace.

Source de l'intérêt du Service pour la criminalité transnationale

L'affirmation que certaines formes de criminalité transnationale pouvaient menacer la sécurité du Canada, faite en 1993 par le ministère de la Justice dans un avis juridique, a enrichi le mandat du Service d'un nouveau rôle, celui de prêter main-forte aux autorités policières². Ce rôle débordait sensiblement la compétence traditionnelle du SCRS qui limitait généralement les enquêtes criminelles au contexte de l'espionnage et de la violence grave à caractère politique.

Dès 1995, le Service a ouvert diverses enquêtes sur la criminalité transnationale en se fondant sur des autorisations contenant les noms d'individus et sur d'autres, générales, celles-là, n'en désignant aucun³. Initialement, le rôle du Service se limitait à recueillir des informations stratégiques. Il devait éviter d'intervenir dans les affaires criminelles à caractère tactique relevant à proprement parler de la police ou d'autres organes d'application de la loi. Pour l'enquête contextuelle (voir plus loin l'étude détaillée à ce sujet), les bureaux régionaux du Service se sont vu fixer une série d'objectifs clés qui reflétaient les principes stratégiques du programme du SCRS.

Le Service a aussi identifié six critères permettant de déterminer si les activités de groupes criminels transnationaux représentaient des

Les activités des groupes qui ont vu le jour dans les pays de l'ancien empire soviétique ont été particulièrement inquiétantes.

Agencement du rapport annuel de vérification du CSARS

L'agencement et la présentation du rapport de vérification de cette année sont les mêmes que ceux qui avaient été adoptés en 1996-1997. Les observations et réactions qui ont été faites au cours de l'exercice aux membres et au personnel du Comité semblent confirmer l'espoir que cette nouvelle présentation soit plus pratique et plus informative. En général, le rapport est agencé selon les principales fonctions du Comité : examiner les activités de renseignement du SCRS, faire enquête sur les plaintes relatives au Service et sur les questions connexes et, de concert avec d'autres rouages de l'appareil gouvernemental, protéger les Canadiens contre les menaces à leur sécurité.

• La section 1 contient les résultats de l'examen et de la vérification, par le CSARS, de ce que fait le Service et de la manière dont il le fait. Aux diverses subdivisions correspondent les méthodes généralement employées par le Comité pour faire ces évaluations.

• La section 2 traite du rôle du CSARS en qualité de tribunal quasi judiciaire, investi du pouvoir d'enquêter sur diverses catégories de plaintes.

• La section 3 englobe sous une même rubrique—le régime de responsabilisation du SCRS—les multiples mécanismes administratifs et juridiques, étudiés par le Comité, par lesquels le Service rend compte au gouvernement, au Parlement et à la population du Canada.

Comme les rapports précédents, celui de cette année établit une distinction nette entre les commentaires et recommandations qui découlent de la tâche principale du Comité—scruter le SCRS et ses activités échelonnées sur une certaine période—et les renseignements plus généraux ou historiques qu'il fournit aux Canadiens et aux autres lecteurs pour les aider à saisir le contexte dans lequel baigne le travail du renseignement de sécurité.

Les sujets qui, de l'avis du CSARS, intéressent le lecteur par leur caractère informatif, documentaire ou technique figurent dans des encadrés ombrés. Contrairement au corps du rapport, ces textes ne contiennent aucune opinion ni conclusion du Comité et visent à exposer des faits.

Dans chaque section du rapport de vérification, une innovation mineure, quoique importante à nos yeux, est la mention de l'étude du CSARS dont chacune est tirée, le cas échéant. Les références complètes des études figurent à l'annexe B.

que les activités de renseignement exercées à cette fin soient licites et à l'abri de tout reproche dépendent en grande partie de la manière dont les ambiguïtés actuelles seront dissipées.

Un examen exhaustif

L'expérience canadienne dans le domaine du renseignement de sécurité (sans compter celui de l'élaboration de bonnes politiques gouvernementales) montre que ce sont la prévoyance et l'opportunité, et non les crises ou les scandales, qui doivent nous inciter à miser sur les réalisations des dernières années.

Le temps est venu d'entreprendre à l'échelle gouvernement-tale une étude approfondie de l'en-semble des systèmes et organismes nationaux qui forment cet appareil.

Le dernier examen complet de l'appareil du renseignement de sécurité, qui a été conçu il y a vingt ans, remonte à 1990. Les membres du CSARS estiment venu le temps d'entreprendre à l'échelle gouvernementale une étude approfondie de l'ensemble des systèmes et organismes nationaux qui forment cet appareil. C'est au gouvernement, il est vrai, qu'il appartient de déterminer les mécanismes de cette étude, mais nous recommandons avec insistance que celle-ci soit aussi ouverte que le permettent la loi et la prudence et que tous les particuliers et groupes intéressés soient invités à y participer. Les membres du CSARS s'associeront volontiers aux démarches qui pourront être entreprises en ce sens, notamment par tout comité parlementaire compétent.

Dans toute société démocratique, le renseignement de sécurité figure parmi les activités les plus sérieuses qu'un gouvernement puisse entreprendre. Il mérite l'attention constante et suivie de tous ceux à qui les valeurs démocratiques et le discours civil tiennent à cœur dans un monde en effervescence et plein de dangers.

chose qui puisse faire craindre un changement de cap au public serait que certains éléments de l'éventail de plus en plus vaste des activités dites de « renseignement de sécurité » soient manifestement soumis à un examen moins rigoureux que les autres ou y échappent complètement.

À cet égard, le récent rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, que préside le sénateur William Kelly, fournit un apport important.

Fixation des priorités nationales en matière de renseignement de sécurité

Le deuxième effet important du changement profond opéré dans les affaires internationales est la nette aggravation des menaces que représentent le crime transnational et l'espionnage économique. Devant ces menaces, le Service et d'autres organismes publics consacrent de plus en plus de ressources à y faire échec. Cependant, l'un des obstacles de taille à l'adoption d'une attitude responsable dans cette lutte et dans l'examen des stratégies en ce sens tient au langage quelque peu oblique qui sert à décrire les menaces et à déterminer quels secteurs de l'appareil gouvernemental doivent y faire face.

Le Comité a récemment relevé des cas où le Service avait beaucoup trop élargi le sens de « sécurité économique » pour que son mandat actuel englobe légitimement certaines activités. Et, comme nous le verrons plus loin, on n'a pas encore réussi à répartir efficacement entre le SCRS et la GRC les responsabilités touchant la menace du crime transnational. L'efficacité future de la lutte contre les nouvelles menaces et la capacité de veiller à ce

Il y a vingt ans, les Canadiens ont décidé qu'ils ne toléreraient aucun service de renseignement de sécurité qui ne respectait pas les lois.

Cependant, il serait négligent de notre part à nous, membres du Comité, de ne pas nous pencher ni faire d'observations sur la toile de fond plus générale de notre étude courante des activités du SCRS; sur ce plan, nous sommes moins optimistes. À vrai dire, une vingtaine d'années après que le juge McDonald a énoncé les grands principes destinés à sous-tendre l'appareil du renseignement de sécurité, le fossé ne cesse de se creuser entre le monde pour lequel les lois et usages existants ont été conçus, il y a près de vingt ans, et celui qui nous entoure, en 1999.

Il est utile de rappeler qu'au Canada, les lois sur le renseignement de sécurité ont vu le jour au plus fort de la guerre froide et de la récession des années 80. En 1984, un certain Constantin Ustinovich Tchernenko dirigeait le Parti communiste soviétique, VACLAV HAVEL finissait de purger la première de ses deux peines dans une prison tchèque et peu de gens savaient ce qu'était la Tchécoslovaquie et encore moins où la situer sur une carte.

Cela ne signifie pas que les changements manifestes dans le monde obligent à revoir de fond en comble l'appareil législatif et administratif. À vrai dire, la *Loi sur le SCRS* s'est révélée un outil souple pour gérer les activités de renseignement dans des circonstances qui évoluaient rapidement. Néanmoins, les domaines où la politique existante est inadéquate ou complètement muette sont nombreux.

Qui veille au grain?

Deux domaines risquent particulièrement de faire problème. Le premier concerne les activités gouvernementales de renseignement de sécurité qui échappent à toute loi et dont les plus connues sont celles du Centre de la

sécurité des télécommunications. Cet organisme, rattaché au ministère de la Défense nationale, renseigne le gouvernement sur les transmissions des autres pays pour les fins de la politique canadienne sur les relations avec l'étranger et la défense. En 1996, le gouvernement a nommé M. Claude Bisson comme premier commissaire chargé de vérifier la légalité des activités du Centre, et tout indique que son travail à cet égard mérite des éloges. Néanmoins, l'existence de cette charge, dont les fonctions ne sont définies dans aucune loi, est laissée à la discrétion du gouvernement de l'heure, sous la direction du ministre de la Défense nationale.

Les activités de renseignement de sécurité se multiplient dans d'autres secteurs de l'administration publique, en grande partie à cause du caractère évolutif des menaces qui guettent les Canadiens sur la scène internationale. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, celui de la Défense nationale et Citoyenneté et Immigration Canada sont les plus actifs, mais ils ne sont pas les seuls. Aucun d'eux n'est toutefois assujéti à une réglementation, à des directives et à un examen aussi stricts que ceux auxquels sont soumises les opérations du SCRS; à long terme, cette situation est insoutenable, à notre avis.

Une incidence cruciale des travaux de la commission McDonald a été de relier l'efficacité du renseignement de sécurité à la reddition de compte. Il y a vingt ans, les Canadiens ont décidé qu'ils ne toléreraient aucun service de renseignement de sécurité, quels qu'en soient les objectifs et les hauts faits, s'il ne respecte ni les lois ni les principes largement reçus de la démocratie et de la responsabilité gouvernementale. La seule

Déclaration du Comité

Quinzième année d'existence de l'appareil canadien du renseignement de sécurité

Sur le plan strictement juridique, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a vu le jour en juillet 1984, au moment de l'entrée en vigueur de sa loi constitutive. Sa véritable origine remonte toutefois aux événements qui ont secoué la scène socio-politique, à la fin des années 60 et pendant la décennie suivante, et amené la création d'une commission, portant le titre anodin de « Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada » et dirigée par le juge D.C. McDonald, ainsi que la publication d'un rapport.

Pendant près de quatre ans, le juge McDonald a scruté à la loupe l'appareil canadien du renseignement de sécurité et y a trouvé de sérieuses déficiences. À la fin des travaux de la Commission, en 1981, les Canadiens avaient appris deux choses importantes que la plupart ignoraient jusque-là : dans son rôle lié au renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada avait couramment commis des actes irréguliers et illégaux contre des Canadiens, et le système de renseignement de sécurité était alors si vicié qu'il fallait le repenser à partir de zéro, essentiellement.

Selon les conclusions de la Commission, le Service de sécurité de la GRC devait être dissous pour faire place à un nouvel organe

civil distinct qui assure l'efficacité des activités de renseignement de sécurité et leur conduite dans le respect de la primauté du droit et qui rende compte au gouvernement. À la suite d'un débat public fort houleux, la loi créant le nouvel organisme (le Service canadien du renseignement de sécurité) et les mécanismes chargés d'en surveiller les activités (le CSARS, notamment) a été promulguée en 1984.

Quinze ans, c'est long dans un monde en effervescence

Un recul de quinze ans permet de tirer des conclusions relativement fiables sur la « révolution » qui a bouleversé la scène canadienne du renseignement de sécurité en 1984. Tout d'abord, il importe de mentionner que la *Loi sur le SCRS* et les réformes législatives opérées dans son sillage ont permis de réaliser de façon remarquable l'objectif énoncé par le juge McDonald : créer un organisme qui « remplisse bien son rôle tout en respectant les convenances et la légalité ». Le SCRS s'acquitte de son mandat en cernant les menaces qui pèsent sur le Canada et en conseillant à ce sujet le gouvernement; quant au CSARS et aux autres organismes responsables, dont l'inspecteur général et les comités parlementaires compétents, ils examinent les activités du Service pour s'assurer qu'elles sont efficaces et conformes à la loi.

Le juge McDonald a scruté à la loupe l'appareil canadien du renseignement de sécurité et y a trouvé de sérieuses déficiences.

Section 3 : Régime de responsabilisation du SCRS63

A. Rouages de la responsabilisation du SCRS63

Les instructions du Ministre	63
Changements aux politiques et directives opérationnelles du Service	64
Communication d'informations pour des raisons d'intérêt public ou national	65
Règlements et nominations par le gouverneur en conseil	66
Rapport annuel du Directeur du SCRS	66
Certificats de l'inspecteur général	68
Agissements illicites	69
Consultations et demandes de renseignements du CSARS	69

B. Au sein du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité70

Conférence d'organismes de surveillance du renseignement	70
Colloques	72
Rédaction de compte au Parlement	72
Maintenir le contact avec les Canadiennes et les Canadiens	72
Effets des compressions budgétaires	73
Personnel	73
Annexe A : Sigles employés dans le rapport	74
Annexe B : Rapports et études du CSARS depuis 1984	75
Annexe C : Liste des recommandations et questions importantes	82
Annexe D : Résumé des plaintes	87
Notes	89

Table des matières

Déclaration du Comité	1
-----------------------------	---

Section 1 : Examen des activités

de renseignement du SCRS

.5

A. Dossiers d'intérêt particulier pour 1998-1999

.5

Examen de la criminalité transnationale

.5

Examen de la production du renseignement

.11

Examen des activités de renseignement d'un pays étranger au Canada

.15

Enquêtes du SCRS dans les campus universitaires

.17

Coopération du SCRS avec la GRC - Partie II

.21

Liaison du SCRS avec les organismes étrangers

.25

Dossiers d'intérêt particulier - rapports sommaires

.31

Allégations d'un ancien employé du SCRS (art. 54)

.31

Les dossiers échappés

.33

Affaire liée à un conflit étranger

.34

Opinion du CSARS sur les enquêtes contextuelles

.34

B. Examen annuel des activités du SCRS dans une région du Canada

.35

Autorisation des enquêtes

.36

Obtention et exécution de mandats de la Cour fédérale

.39

Examen d'opérations délicates

.41

Sécurité interne

.42

C. Au sein du SCRS

.43

Statistiques sur les activités opérationnelles

.43

Les organes opérationnels du SCRS

.45

Ententes avec les ministères et gouvernements

.47

Collecte de renseignements étrangers

.49

Gestion, conservation et élimination des dossiers

.51

Section 2 : Filtrage de sécurité

et enquêtes sur les plaintes

.53

A. Filtrage de sécurité

.53

B. Enquêtes sur les plaintes

.57

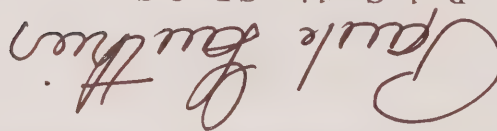
L'honorable Lawrence MacCaulay, C.P., député
Soliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

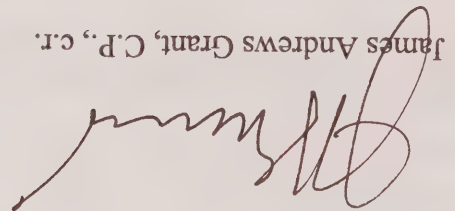
Le 30 septembre 1999


Monsieur le Ministre,

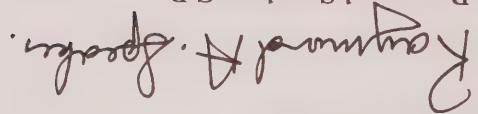
Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre entremise, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 1998-1999.


Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.


Paule Gauthier, C.P., O.C., c.r.
La présidente,


James Andrews Grant, C.P., c.r.


Robert Keith Rae, C.P., c.r.


Raymond A. Speaker, C.P.


Frank McKenna, C.P.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

122, rue Bank

B.P. 2430, succursale D

Ottawa (Ontario)

K1P 5W5

Téléphone : (613) 990-8441

Télécopieur : (613) 990-5230

Site sur l'Internet : <http://www.sirc-csars.gc.ca>

Les appels à frais virés sont acceptés, et le standard téléphonique est ouvert de 8 h 00 à 17 h 30, heure normale de l'Est.

Nota -- Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1999

No de cat. JS71-1/1999

ISBN 0-662-64418-2

Examen opérationnel du Service
canadien du renseignement de sécurité

Rapport annuel du CSARS 1998-1999

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ





COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport annuel du CSARS 1998-1999

Examen opérationnel du Service
canadien du renseignement de sécurité

Canada

